NOU Norges offentlige utredninger **2000: 21**

En strategi for sysselsetting og verdiskaping

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 23. april 1999
Avgitt til Finansdepartementet 30. juni 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til meny

Til Finansdepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. april 1999 for å drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 30.06.2000

Steinar Holden
leder
Jan Balstad
Finn Bergesen jr.
Jarle Bergo
Randi Bjørgen
Aud Blankholm
Ådne Cappelen
Anne-Grete Ellingsen
Lorents Lorentsen
Heidi Meland
Morten Reymert
Halvdan Skard
Jan Skjærvø
Petter Skarheim
Kirsten Indgjerd Værdal
Randi Wilhelmsen
An-Magritt Aanonsen
Arent Skjævelandsekretariatsleder
Harald Jachwitz Andersen
Rune Aslaksen
Erling Berg
Bjørn Dølvik
Are Forbord
Ingrid Hoff
Per Mathis Kongsrud
Morten Petter Johansen
Erik Bolstad Pettersen
Inge Skeie
Ole Christian Wasenden
Helga Birgitte Aasdalen
Geir Åvitsland

Del I
Sammendrag og tilrådinger

Kapittel 1
Sammendrag og utvalgets tilrådinger

1.1 Bakgrunn

Ifølge mandatet skal utvalget «drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid» og skal «legge til grunn at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge, en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling».

Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt var den uro som preget norsk økonomi i 1998 etter flere år med en stabil økonomisk utvikling. Uroen i norsk økonomi var knyttet til både internasjonale og nasjonale forhold. Valutauroen i Sørøst-Asia høsten 1997, som senere spredte seg til Latin-Amerika og Russland, førte til lavere etterspørsel internasjonalt og raskt fallende oljepriser. Nasjonalt hadde det etter flere år med sterk økonomisk vekst og fallende ledighet, bygd seg opp betydelig press i norsk økonomi. Dette resulterte i at lønnsoppgjøret i 1998 ga den høyeste nominelle lønnsveksten gjennom hele 1990-tallet. Lønnsveksten i Norge ble om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. Fallet i oljeprisene, manglende innstramminger på statsbudsjettet og den sterke lønnsveksten førte til svekket tillit til norsk økonomi, og den norske kronen ble betydelig svekket. For å forsvare kronen satte Norges Bank opp signalrenten sju ganger fra mars til august. Utviklingen gjennom 1998 med bl.a. økt rentenivå, svekket konkurranseevne og utsikter til et kraftig fall i oljeinvesteringene førte til frykt for at norsk økonomi skulle gå inn i en nedgangskonjunktur med raskt stigende arbeidsledighet.

Det inntektspolitiske samarbeidet har i flere tiår spilt en sentral rolle i norsk økonomisk politikk. Solidaritetsalternativet som ble lansert av Sysselsettingsutvalget av 1992, la betydelig vekt på at et inntektspolitisk samarbeid kunne bidra til å redusere arbeidsledigheten gjennom å forbedre den norske konkurranseevnen ved moderate lønnsoppgjør, samtidig som myndighetene skulle stimulere økonomien ved sysselsettingsfremmende tiltak. Utfallet av lønnsoppgjøret i 1998 ble av mange sett på som at Solidaritetsalternativet hadde utspilt sin retningsgivende rolle for det inntektspolitiske samarbeidet. For å revitalisere det inntektspolitiske samarbeidet kom regjeringen og partene i arbeidslivet sammen til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud i desember 1998. Der ble det bl.a. enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget), og dette arbeidet skulle følges opp av et utvalg som skulle se på langsiktige strategier for økonomisk politikk og hvilken rolle inntektspolitikken kan spille (Utvalget for sysselsetting og verdiskaping).

I Arntsen-utvalget ble partene i arbeidslivet enige om at lønnsoppgjøret i 1999 skulle holdes innenfor en ramme på om lag 4,5 pst og at oppgjørene for de påfølgende år skulle gi en lønnsvekst på linje med handelspartnerne. Norsk økonomi har i 1999 og i 1. halvår 2000 utviklet seg bedre enn de fleste prog-

noser tilsa ved utgangen av 1998. Norsk økonomi står likevel overfor en rekke utfordringer i årene framover. Kapital er blitt mer mobil over landegrensene og næringsvirksomhet lokaliseres i stor grad der lønnsomheten er størst. Teknologi-utviklingen og en økende internasjonalisering medfører store endringer i nærings- og samfunnsliv. Nye virksomheter utsettes for internasjonal konkurranse. Det stilles økte krav til kompetanse, omstilling og fleksibilitet hos arbeidstakere på alle nivåer. Deler av arbeidsmarkedet er preget av en betydelig knapphet på arbeidskraft. Den demografiske utviklingen med en økende andel eldre, innebærer økende forsørgingsbyrde og overføringsbehov. Med utgangspunkt i en gjennomgang av disse utfordringene lanserer utvalget en bredt anlagt strategi som etter utvalgets mening kan bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting, høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor og en effektiv offentlig og privat sektor. Sentralt i en slik strategi er en styrking og videreutvikling av det inntektspolitiske samarbeidet.

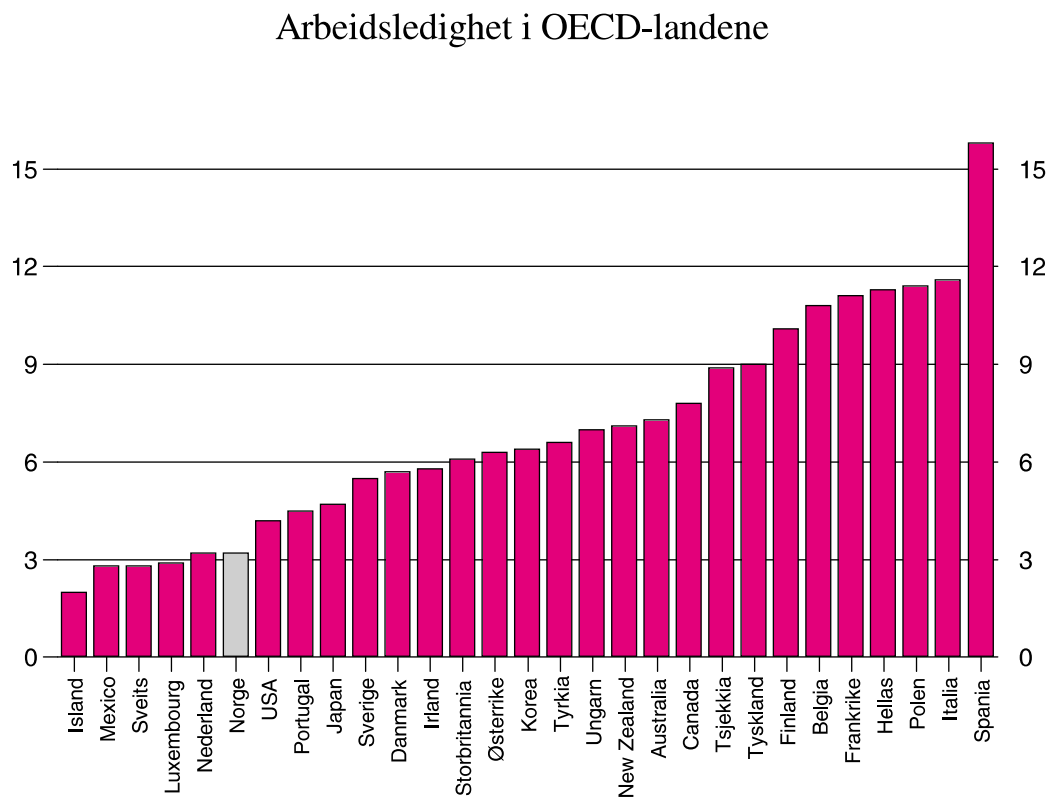
1.2 Mål og hovedelementer i utvalgets strategi for økt verdiskaping og høy sysselsetting

I internasjonal sammenheng har den økonomiske utviklingen i Norge på 1990-tallet vært meget god. Arbeidsledigheten er halvert, den økonomiske veksten har vært høy, det har vært en balansert utvikling mellom de sektorer som er utsatt for internasjonal konkurranse og øvrige sektorer, og pris- og lønnsveksten har vært vesentlig bedre i samsvar med våre handelspartnere enn på 1970- og 1980-tallet.

Målet for politikken i årene framover må være å videreføre denne gode utviklingen. I utvalgets mandat står det:

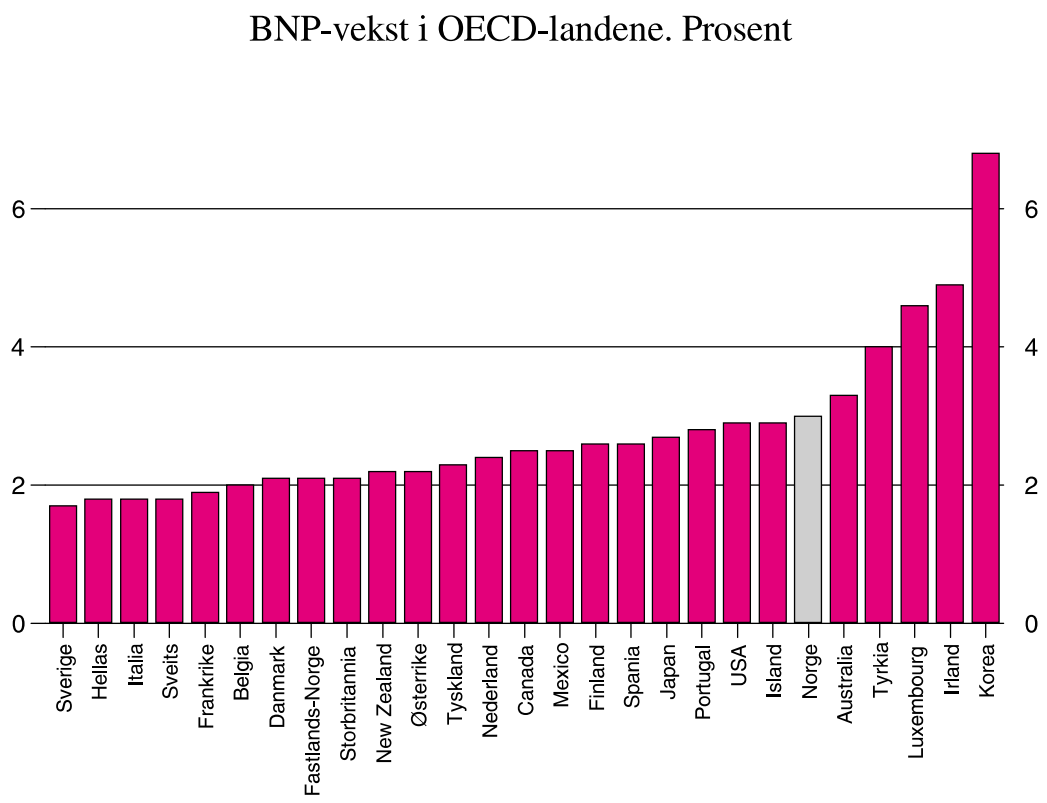
> «Utvalget skal legge til grunn at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge, en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling …
>
> Utvalget skal ved hjelp av analyser og beregninger peke på de viktigste utfordringene norsk økonomi står overfor framover …
>
> På denne bakgrunn skal utvalget drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid.»

Den gode utviklingen på 1990-tallet, og Norges sterke økonomiske posisjon sett i internasjonal målestokk, må ikke lede oss til å tro at det automatisk vil bli slik i framtiden. Internasjonale sammenligninger viser store forskjeller i hvor godt ulike land har lykkes økonomisk. Om vi holder oss til sammenligninger mellom OECD-landene, varierer ledigheten i 1999 fra henholdsvis 15,8 i Spania til 2,0 pst. i Island, se figur 1.1. Økonomisk vekst over de siste tyve årene varierer også sterkt, se figur 1.2. Norge ligger i den beste fjerdedelen både når det gjelder ledighet og økonomisk vekst, men veksten er betydelig lavere dersom vi bare ser på Fastlands-Norge. Det er ingen selvfølge at Norge skal være blant de beste i slike sammenlikninger. Å følge opp de gode resultatene vi som nasjon har oppnådd i løpet av de siste tiårene, vil bli en krevende oppgave i årene framover.



Figur 1.1 Arbeidsledighet i OECD-landene
Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD.

På det tidspunkt utvalget legger fram sin rapport, sommeren 2000, er deler av arbeidsmarkedet i Norge preget av betydelig knapphet på kvalifisert arbeidskraft, og tanken på høy ledighet kan synes fjern. Men i en slik situasjon er det risiko for at arbeidsmarkedet ikke fungerer godt nok, og at den samlede lønnsveksten kan komme ut av kurs. Det kan svekke investeringsviljen i næringslivet, og etter hvert gjøre det nødvendig med en innstramming i den økonomiske politikken. Videre kan mangelen på arbeidskraft redusere vekstevnen i økonomien, og begrense omstillingskapasiteten og gjennomføringer av høyt prioriterte oppgaver. Det er først og fremst hvis lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet i Norge fungerer på en bedre måte enn i andre land at vi over tid kan klare å holde en lavere ledighet enn det som er vanlig internasjonalt.



Figur 1.2 BNP-vekst i OECD-landene
Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD.

Utfordringen er ikke mindre når det gjelder å sikre fortsatt god vekst i verdiskapingen i Norge. Det finnes ingen «oppskrift på økonomisk vekst», som garanterer god økonomisk vekst dersom oppskriften følges. Men noen faktorer vil utvalget likevel peke på. Et godt utdanningssystem er en viktig forutsetning for økt verdiskaping. Vi må lære av andre land, og være villige til forandringer og forbedringer. Gode rammevilkår for næringslivet samlet sett er også sentralt, ikke minst i en verden der kapital og virksomheter er blitt mer mobile over landegrensene.

Avsnitt 1.4 gir en beskrivelse av sentrale drivkrefter og utfordringer for norsk økonomi og det norske samfunnet i årene framover. For å nå målene om en bærekraftig utvikling med full sysselsetting, høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor, en effektiv offentlig og privat sektor, og en rettferdig fordeling må disse utfordringene møtes gjennom *en bredt anlagt strategi* . Internasjonale erfaringer tilsier at strategien må omfatte alle deler av den økonomiske politikken – stabiliseringspolitikken, det inntektspolitiske samarbeidet, sysselsettingspolitikken, utdanningspolitikken og tiltak for å skape en effektiv økonomi.

Utvalget har samlet seg om følgende sentrale elementer i en slik strategi:

– Norge må framstå som *et attraktivt land for lokalisering av næringsvirksomhet* . Vårt næringsliv må være konkurransedyktig. Dette innebærer at kompetansenivået må være høyt, både hos den enkelte arbeidstaker og i

virksomhetene samlet sett. Lønns- og kostnadsnivået må stå i forhold til produktivitetsnivået. Samtidig må næringslivet stå overfor gode rammevilkår, som samlet sett må være like gode som i våre konkurrentland.

– Et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at *lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere* . Det er bare dersom produktivitetsveksten over tid er høyere enn i andre land, at det er grunnlag for høyere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting. I lys av at de europeiske landene legger stor vekt på lav pris- og kostnadsvekst, betyr dette at lønnsveksten i Norge må holdes innen tilsvarende rammer for å opprettholde konkurranseevnen med stabilitet i valutakursen.
– Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at *fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen* , jf. avsnitt 1.5.4. Et inntektspolitisk samarbeid som bidrar til at næringsliv og finansmarkeder har tillit til at lønnsdannelsen vil skje på en ansvarlig måte også framover, er viktig bl.a. for at det skal bli attraktivt med lokalisering av næringsvirksomhet i Norge.
– Det er ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene kan tåle. Også framover virker det *hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere* , og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. Frontfagsmodellen er imidlertid ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere.
– Hensikten med frontfagsmodellen er å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgangspunktet er *liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget* . Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette tilsier større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.
– Lønnsdannelsen må *sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft* , og være tilstrekkelig fleksibel til å møte arbeidslivets behov. En større andel av

lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

– Sterk *satsing på utdanning* . Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. En god førstegangsutdanning for alle er avgjørende for økt verdiskaping og rettferdig fordeling. Vårt utdanningssystem må være på høyt internasjonalt nivå, og ta hensyn til arbeidslivets behov. Etter- og videreutdanning er et sentralt virkemiddel for økt produktivitet og aktiv yrkesdeltakelse.
– Tiltak som legger til rette for *en høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet* . Vårt velstandsnivå avhenger av at arbeidskraften tas i bruk. Målsettingen om høy yrkesdeltakelse berører unges inntreden i arbeidslivet, voksnes deltakelse, og eldre arbeidstakeres fortsatte innsats i arbeidslivet. For å oppnå en høy yrkesdeltakelse må det være lønnsomt for den enkelte å jobbe, samtidig som en også må legge forholdene til rette for at de som ønsker arbeid, faktisk får en jobb. Den demografiske utviklingen med økende andel eldre forsterker behovet for høy yrkesdeltakelse.
– *Høy verdiskaping forutsetter en effektiv privat sektor* . Myndighetene griper inn i privat sektor på ulike måter. Myndighetenes virkemidler, herunder konkurransepolitikken, det offentlige eierskapet i næringslivet, utformingen av skattesystemet og næringsstøtten, de handelspolitiske avtalene og samferdselspolitikken, må støtte opp under en høy verdiskaping.
– Tiltak som legger til rette for *innovasjon, forsk-ning og utvikling, og etablering av nye virksomheter* . Økonomiens evne til omstilling er en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og nedleggelser er viktig og nødvendig for å oppnå omstilling av næringsstrukturen. Denne type dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak og nyskaping i form av oppstart av ny virksomhet. Det er viktig å stimulere til mer forskning generelt, og spesielt et høyere nivå på FoU-aktivitet i private virksomheter, der nivået i Norge internasjonalt sett er relativt lavt.
– *Offentlige midler må forvaltes effektivt* . Offentlig sektor er over tid blitt utsatt for stadig sterkere press, der økende krav og forventninger, og økte utgifter i Folketrygden, kombineres med stramme budsjettrammer. Det er grunn til å tro at denne situasjonen vil vedvare. Veksten i etterspørselen vil i årene framover i stor grad være rettet mot offentlig tjenesteyting, samtidig som det vil være vanskelig å finansiere økte offentlige utgifter gjennom økte skatter og avgifter. I årene framover må det derfor legges fortsatt vekt på at offentlige midler forvaltes effektivt. Den enkelte offentlige virksomhet må i større grad få mulighet og motivasjon til å drives effektivt.
– *Forsvarlig finanspolitikk i et langsiktig perspektiv.* Eldrebølgen vil utover i dette århundret medføre sterk vekst i utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. I en del år kan dette finansieres gjennom høye oljeinntekter. Men dersom veksten i offentlige utgifter blir for sterk, kan resultatet bli en ubalansert utvikling med omfattende overflytting av arbeidskraft fra virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse til andre virksomheter. Dette er imidlertid ikke en bærekraftig utvikling, og etter hvert vil en slik politikk tvinge fram kraftige innstramninger i offentlige budsjetter og påfølgende økning i arbeidsledigheten.
– *Finans- og pengepolitikken må brukes til å stabilisere konjunkturutviklingen*

. Gjennom de siste tyve årene har norsk økonomi vært preget av større konjunktursvingninger enn tidligere. Slike svingninger innebærer store samfunnsmessige kostnader. Derfor er det viktig at finans- og pengepolitikken bidrar til å stabilisere konjunkturutviklingen, bl.a. for å forhindre at midlertidige nedgangskonjunkturer slår ut i vedvarende ledighetsproblemer. Finanspolitikkens bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, mens *pengepolitikkens bidrag må avpasses innenfor de rammer som følger av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen* . Lønnsfastsettelsen må sikre at de konjunktursvingninger som likevel inntreffer ikke blir forsterket gjennom utfallet av lønnsoppgjørene.

Utvalget vil understreke at en vellykket utvikling i norsk økonomi i årene framover ikke henger på ett eller noen få politikkområder alene, men er avhengig av at det føres en god politikk på de fleste områdene. Elementene i strategien over må derfor ses på som en helhet. Dersom noen av elementene svikter, vil dette få negative konsekvenser også på andre områder. Et eksempel på dette er at dersom arbeidsmarkedspolitikken mislykkes, slik at arbeidsmarkedet er preget av betydelig mistilpasning, vil det ikke være mulig å oppnå lav ledighet selv om den makroøkonomiske politikken er gjennomført på en god måte. Et annet eksempel er at dersom utdanningspolitikken svikter i målsettingen om å gi god grunnutdanning for alle, er det vanskelig for andre politikkområder å sikre både full sysselsetting og rettferdig fordeling.

Mandatet for utvalgets arbeid er svært omfattende, og utvalget har valgt en forholdsvis bred angrepsvinkel. Det har imidlertid ikke vært mulig å gå like grundig inn i alle spørsmål. Utvalget har valgt ikke å foreta noen bred drøfting av bl.a. fordelingspolitiske, regionalpolitiske og miljøpolitiske spørsmål.

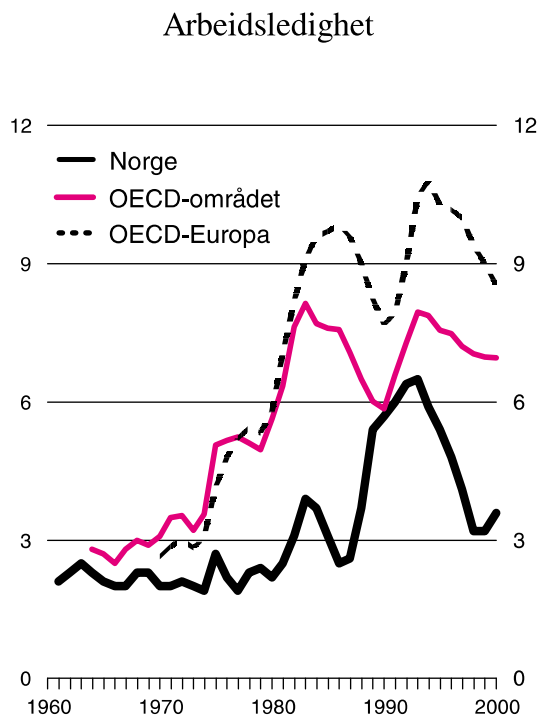
I det følgende gås det først i avsnitt 1.3 inn på utgangssituasjonen for Norge sammenliknet med hvor vi sto i 1992 da Sysselsettingsutvalget la fram sin innstilling, og sammenliknet med situasjonen i andre land. Dernest går avsnitt 1.4 gjennom de sentrale drivkrefter og utfordringer for norsk økonomi og det norske samfunnet i årene framover. Avsnitt 1.5 går så nærmere inn på de ulike delene av utvalgets forslag til strategi for full sysselsetting og høy verdiskaping i årene framover.

1.3 Utgangssituasjonen

1.3.1 Utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet

Norsk økonomi har siden 1992 gått gjennom en meget langvarig oppgangskonjunktur som startet om lag på det tidspunktet da Sysselsettingsutvalget la fram sin innstilling. Oppgangen tok til med utgangspunkt i det mest alvorlige og langvarige konjunkturtilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Arbeidsledigheten var rekordhøy, og den fortsatte å øke helt fram til sommeren 1993. Hovedutfordringen for Sysselsettingsutvalget i 1992 lå derfor i å skape en så sterk vekst i sysselsettingen at arbeidsledigheten på varig basis igjen ble redusert til et lavt nivå, uten at det skulle føre til en markert svekkelse av statsfinansene. For å få til dette måtte sysselsettingen øke også i privat sektor, både innen internasjonalt konkurranseutsatte næringer og de øvrige

delene av næringslivet. Det ble derfor lagt vekt på å finne fram til tiltak som kunne forbedre norsk næringslivs konkurranseevne overfor utlandet. Utvalget kalte sin strategi Solidaritetsalternativet. Et viktig element i denne strategien var at en gjennom det inntektspolitiske samarbeidet mellom LO, NHO og myndighetene skulle sikre en pris- og lønnsutvikling som ga grunnlag for en bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen.



Figur 1.3 Arbeidsledighet (AKU). Prosent av arbeidsstyrken [1)2)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
2) Figuren er korrigert for bruddet i AKU fra 1995 til 1996.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Som følge av den sterke oppgangen siden Solidaritetsalternativet ble trukket opp, er tilstanden i norsk økonomi vesentlig endret sammenliknet med 1992. Etter den kraftige oppgangen fra 1993 til 1998, har både sysselsettingen og yrkesdeltakelsen økt markert. Samtidig er arbeidsledigheten redusert til et relativt lavt nivå, selv om den har økt noe igjen gjennom 1999 og inn i 2000, særlig innenfor enkelte sektorer hvor kapasitetsutnyttelsen har falt. Til tross for lavere vekst i 1999 og 2000 enn i årene 1993–1998, er hovedbildet at fastlandsøkonomien fortsatt er preget av en høy kapasitetsutnyttelse og et stramt arbeidsmarkedet innenfor en rekke sektorer.

På mange måter er utfordringen nå å hindre at norsk økonomi drives inn i en tilsvarende utvikling som ti år tilbake, da store konjunkturbevegelser til slutt endte opp i en finansiell krise og det mest alvorlige konjunkturtilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Utfordringen ligger derfor først og fremst i å videreføre grunnlaget for en varig høy verdiskaping og sysselsetting

og fortsatt lav ledighet. For å møte denne utfordringen må vi ha en velfungerende lønnsdannelse og en godt tilpasset stabiliseringspolitikk. Samtidig er det viktig å dekke opp behovet for arbeidskraft i de sektorene hvor etterspørselen i dag er stor.

1.3.2 Norge i et internasjonalt perspektiv

Sammenliknet med andre OECD-land er det mye som er svært bra i norsk økonomi. Verdiskapingen i Norge er høy, og Norge ligger helt på topp når det gjelder andelen sysselsatte i befolkningen, samtidig som arbeidsledigheten er svært lav. Vi har også en meget lav langtidsledighet. Vår gode posisjon i internasjonal sammenheng er svært krevende å opprettholde over tid, bl.a. fordi petroleumsinntektene etter hvert vil synke. Å holde seg i den internasjonale førstedivisjonen krever at vi hele tiden er på høyde med de land som gjør det best på ulike områder. Det ser ut til at den samlede jobbflyten, dvs. jobbskaping og jobbnedleggelser som andel av totalt antall jobber, er noe lavere i Norge enn i mange andre land. Slik det måles av OECD er stillingsvernet i Norge på nivå med Tyskland og Sverige, men strengere enn i Storbritannia og Danmark. Den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge er kortere enn hos de fleste av våre handelspartnere, men dette har først og fremst sammenheng med at yrkesdeltakelsen blant kvinner er høy og at kvinner i større grad arbeider deltid. Blant heltidsansatte er den årlige arbeidstiden om lag på linje med andre OECD-land.

Verdiskapingen i Norge er på et høyt nivå sammenliknet med andre land i OECD-området, både målt ved BNP pr. innbygger og BNP pr. arbeidet time. Det må blant annet ses i sammenheng med oljevirksomheten hvor produksjonsverdien pr. sysselsatt er svært høy. Norge har også gjennomgående hatt store overskudd på offentlige finanser de siste 15 årene, i motsetning til de fleste land i OECD-området. Nivået på skatter- og avgifter og offentlige utgifter i prosent av BNP er om lag som for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for OECD-området. Forskjeller mellom land i offentlige utgiftsandeler må ses i sammenheng med store ulikheter knyttet til hvilke tjenester det offentlige produserer og hvilke tjenester som produseres i privat regi.

Investeringer i kunnskap er høyere i Norge enn i gjennomsnittet for OECD-området. Særlig er offentlige utgifter til utdanning på et høyt nivå i Norge, og utdanningsnivået, målt ved andelen av befolkningen med minimum videregående utdanning, er høyt i internasjonal sammenheng. På den annen side ser det ut til at utgiftene knyttet til inno-vasjon er relativt lave i Norge. Gjennom oppgangskonjunkturen på 1990-tallet har investeringsnivået i realkapital for Fastlands-Norge tatt seg opp til et høyt nivå internasjonalt sett, men avkastningen av realkapitalen ser ut til å være klart lavere i Norge enn det som er vanlig internasjonalt. Lønnsnivået for industriarbeidere i Norge er klart høyere enn hos våre handelspartnere. Dersom en ser på de samlede lønnskostnadene for industrien inkludert funksjonærer, er trolig forskjellen i forhold til handelspartnerne vesentlig mindre. Direkte sammenliknbare nivåtall for arbeidere og funksjonærer totalt foreligger foreløpig ikke, og internasjonale sammenlikninger av lønnsnivået for andre sektorer er også vanskelig fordi statistikkgrunnlaget er mangelfullt.

Det gjennomføres jevnlig bredt anlagte undersøkelser som forsøker å sammenlikne en rekke forhold som antas å være av betydning for verdiskap-

ing. Utvalget har gjengitt undersøkelser foretatt av International Institute for Management Development (IMD), World Economic Forum (WEF) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Undersøkelsene er dels basert på en sammenlikning av offisiell statistikk og dels på spørreundersøkelser blant investorer og ledere i samfunns- og næringsliv. Alle tre undersøkelsene tyder på at forholdene i Norge sett fra næringslivets synspunkt er gode på områder knyttet til velferd, utdanning, teknologisk utvikling og institusjonell stabilitet. På den andre siden er forholdene i Norge sett fra næringslivets synspunkt dårligere på områder knyttet til internasjonalisering, transport, innovasjon og skatte- og avgiftssystemet.

1.4 Drivkrefter og utfordringer

Rammebetingelsene for å utforme økonomisk politikk blir sterkt påvirket av de sentrale drivkreftene som er beskrevet i del III i denne rapporten. Her vil utvalget oppsummere disse drivkreftene og de utfordringene dette reiser for utformingen av norsk økonomisk politikk.

1.4.1 Globalisering

I langt større grad enn tidligere påvirkes ulike land og individer av de samme økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekkene. Med et samlebegrep er dette betegnet «globalisering». Drivkreftene bak globaliseringen er dels teknologiske, dels politiske og dels økonomiske. Rask teknologisk utvikling innen bl.a. IT og transport har bidratt til å redusere internasjonale transaksjonskostnader og til i økende grad å muliggjøre forretningsmessige operasjoner over landegrensene. Internasjonale avtaler om liberalisering av kapitalbevegelser og investeringer over landegrensene, samt omfattende skritt i retning av friere handel (EUs indre marked, EØS, NAFTA, WTO) bidrar i samme retning.

Kapittel 5 beskriver hvordan verden forandres ved at varer, kapital og mennesker stadig lettere flyttes over landegrensene. Holdninger og verdier spres, kulturer integreres og sosiale strukturer endres. På denne måten etableres nye globale referansegrupper som målestokk for lønn, arbeidsinnsats og livsstil, og som kilder til inspirasjon og kunnskap. Samhandel og investeringer over landegrensene øker, flere virksomheter organiseres på tvers av landegrenser, og tidligere nasjonale markeder åpnes for internasjonal konkurranse. Forretningsmessige transaksjoner mellom land blir enklere. Markeder knyttes tettere sammen både på globalt og regionalt plan. Framstilling av produkter skjer i økende grad gjennom integrerte verdikjeder hvor ulike ledd er plassert i forskjellige land. Dette øker den gjensidige avhengigheten, men også sårbarheten landene imellom. I Europa, som er det dominerende området for norsk samhandel og uteinvesteringer, påvirkes konkurranseforholdene av etableringen av det indre markedet og EØS-avtalen. Innføring av markedsøkonomi i Øst-Europa og den sterke veksten i Asia og Stillehavsområdet de senere årene fører også til endringer i internasjonale markeder.

Norge er et lite land og vi kan derfor bare oppnå høy inntekt ved å spesialisere store deler av vår produksjon. Dette tilsier åpenhet og stor grad av han-

del med utlandet. De frie kapitalbevegelsene og de sammenvevde markedene har gitt oss større muligheter til å bruke landets ressurser effektivt. Samtidig medfører større åpenhet økt konkurranse både ute og i vårt hjemmemarked. Stadig flere sektorer åpnes for konkurranse, både gjennom internasjonale avtaler og som resultat av deregulerings prosesser innenfor de enkelte landene.

Samtidig som deler av næringslivet i økende grad er på vandring over landegrensene, vil dereguleringer og økende markedsintegrasjon i Europa og andre regioner kunne føre til sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet (næringsklynger). Slik sett skjerper globaliseringen konkurransen mellom land om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet. For land i den geografiske periferien vil en slik utvikling kunne medføre en fare for svekkelse av eksisterende næringsmiljøer.

Omlokalisering av virksomhet og utvikling mot en ny europeisk økonomisk geografi har trolig større betydning for Norge enn for mange andre europeiske land. Dette skyldes dels Norges geografiske beliggenhet og dels at Norge, i løpet av de neste tiårene, må utvikle ny internasjonal konkurranseutsatt virksomhet som supplement til, og delvis til erstatning for, oljevirksomheten.

Det er rammevilkårene i vid forstand som er avgjørende for bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. Dersom næringslivet gis dårligere rammevilkår enn i andre land, kan konsekvensene bli at virksomheter flytter ut uten at tilsvarende mange flytter inn. Handlefriheten i den økonomiske politikken er således blitt redusert. Enkelte empiriske undersøkelser kan gi en indikasjon på at Norge i liten grad tiltrekker seg såkalte rotløse næringer, dvs. næringer som lokaliserer seg der hvor kostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået.

Økt mobilitet over landegrensene kan i seg selv ha positive effektivitetsvirkninger, blant annet ved at det bidrar til at kapital flytter dit avkastningen er høyest og ved at varer og tjenester produseres der kostnadene er lavest. På den annen side fører økt mobilitet til at lokalisering blir mer følsom for endringer i skattebelastningen. Et høyt skattenivå i et land kan bidra til at skattegrunnlagene flyttes ut av landet. Mobile skattegrunnlag kan dermed gjøre det mer krevende å føre en nasjonal skattepolitikk som avviker vesentlig fra andre land. I den grad ulike land tar hensyn til økende mobilitet i sin skattepolitikk for å beholde eksisterende skattegrunnlag og å tiltrekke seg nye skattegrunnlag, kan det oppstå skattekonkurranse som fører til lavere beskatning av mobile skattegrunnlag enn det som i utgangspunktet er mest gunstig for landene samlet sett.

Generelt reiser globaliseringen en rekke spørsmål knyttet til myndighetenes handlingsrom. I hvilken grad vil myndighetenes nasjonale politiske innsats kunne påvirke utviklingen her hjemme, og hvordan vil utviklingen styres av forhold utenfor norske myndigheters direkte kontroll? I hvilken grad kan utviklingen av internasjonale rammebetingelser påvirkes, og i hvilken grad påvirker internasjonale rammebetingelser nasjonal virkemiddelbruk? I noen grad skjer det nå en internasjonalisering av politiske beslutninger. Det kan hende internasjonaliseringen skjer på bredere front eller fortere enn norske myndigheter ville ha valgt selv. En reversering til omfattende

restriksjoner på internasjonal mobilitet av varer, arbeidskraft og kapital er imidlertid lite politisk aktuelt, og ville også medføre store kostnader. Høy internasjonal mobilitet av varer og kapital er premisser Norge må tilpasse seg til. Generelt vil handlingsrommet for særnorske politikkløsninger bli mindre såfremt ikke disse gir minst like gode rammebetingelser for næringslivet som det man har i andre land. Dette vil over tid kunne påvirke politikken på mange områder og på disse områdene gjøre landene i Europa mer like. Det kan gjelde skattepolitikk så vel som landbrukspolitikk, samferdselspolitikk og reguleringer mv. Integrasjonen og koordineringen som finner sted i EU er i stor grad uttrykk for ønsket om og behovet for regulering av stadig mer internasjonaliserte markeder for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft.

1.4.2 Eldrebølge og langsiktige finanspolitiske utfordringer

Den materielle velstanden til befolkningen i Norge vil med stor sannsynlighet øke betydelig utover i neste århundre. Samtidig vil befolkningen eldes. Det betyr at det vil bli langt færre som jobber i forhold til antall pensjonister, og behovet for helse og omsorgstjenester vil øke. Slik pensjonssystemet og helse- og omsorgstjenestene i dag er organisert, vil aldringen gi en sterk økning i utgiftene over offentlige budsjetter. Samtidig må det forventes at petroleumsvirksomheten etter hvert vil bidra klart mindre til statens inntekter enn i dag. Aldringen og fallet i petroleumsinntektene vil ha stor betydning for statens finanser og for fordelingen av sysselsettingen mellom ulike sektorer av økonomien de nærmeste tiårene. Det er en nær sammenheng mellom en stabil og opprettholdbar utvikling i offentlige sysselsetting og en stabil næringsutvikling.

Høye inntekter til staten fra petroleumssektoren gjør at det trolig vil være overskudd i offentlige budsjetter de neste 10–20 årene selv med sterk vekst i offentlige utgifter. Virkningen av de underliggende drivkreftene på offentlige finanser vil derfor ikke komme klart til syne i form av budsjettunderskudd før relativt langt fram i tid. I dette ligger det en fare for at nødvendige tilpasninger i politikken for å møte de langsiktige utfordringene utsettes i Norge, mens andre land som står overfor tilsvarende utfordringer gjennomfører gradvise tilpasninger bl.a. i pensjonssystemene og i ansvarsområdet for offentlig sektor. I så fall vil behovet for innstramming i offentlig sektor kunne bli større i Norge på et framtidig tidspunkt når oljeinntektene faller og pensjonsutgiftene øker.

De finansielle utfordringene for offentlig sektor som følge av aldringen av befolkningen er store. Dersom disse utfordringene skal møtes samtidig som det offentlige tar det finansielle hovedansvaret for å sikre et tilbud av velferdstjenester også i framtiden, vil det trolig være behov for en kombinasjon av mange ulike tiltak for å styrke offentlige budsjettet og få mest mulig velferd ut av de ressursene som forvaltes av offentlige myndigheter. I kapittel 6 er bl.a. følgende drøftet:

- Tiltak som kan bidra til mer effektiv produksjon av tjenestene.
- Høyere brukerbetalinger for offentlige tjenester.
- Økte skatter.
- Endringer som innebærer reduksjon i offentlig sektors utgifter, for eksempel gjennom reduserte næringsoverføringer eller endringer i folketrygden.

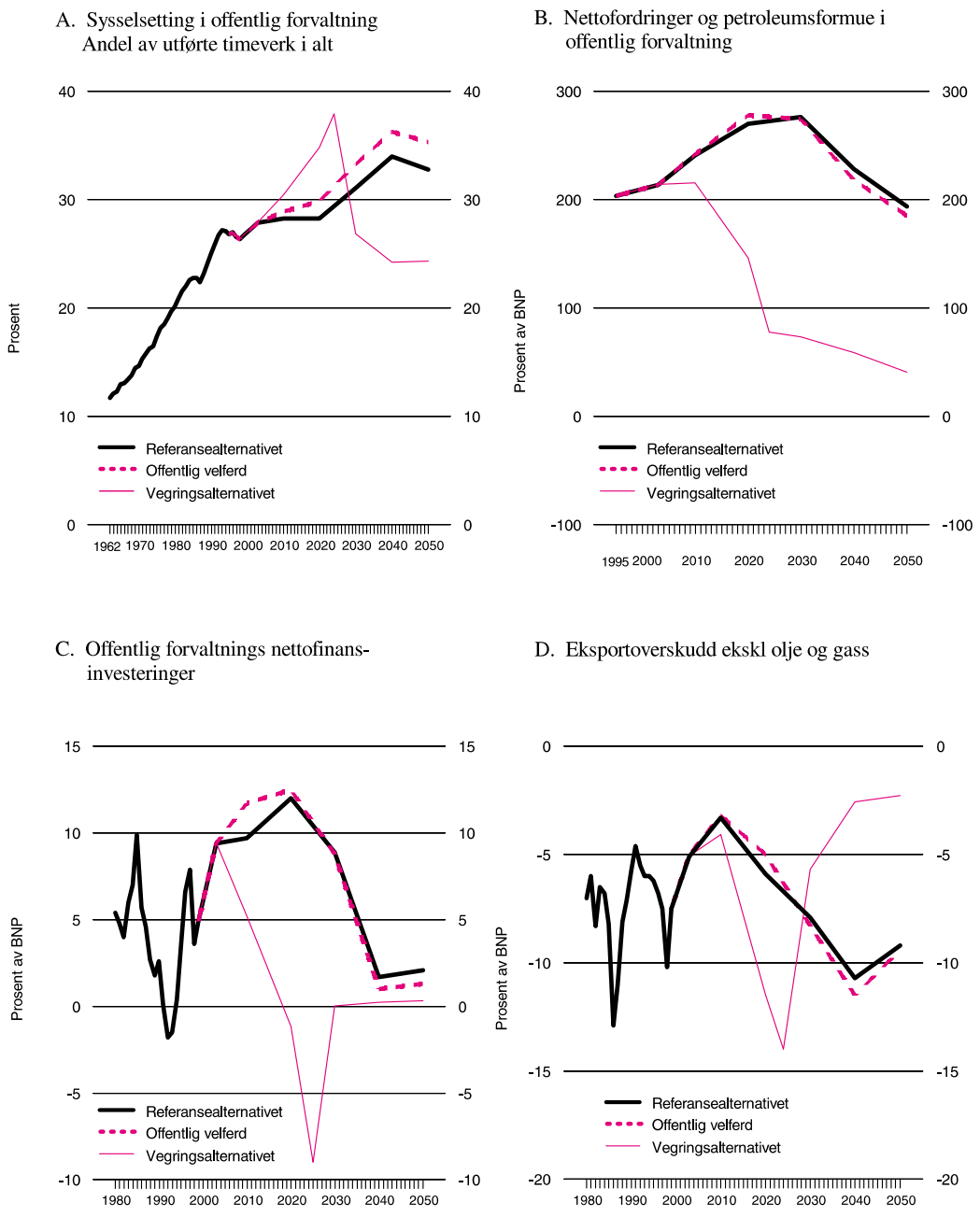
Den makroøkonomiske framskrivingen *Vegringsalternativet* illustrerer konsekvenser av å utsette endringer i offentlig politikk som er nødvendige for å møte langsiktige utfordringer for offentlige finanser. Fortsatt sterk vekst i sysselsettingen innen offentlige tjenesteyting på linje med veksten de siste ti årene fører i framskrivingene til økende knapphet på arbeidskraft. Lønnsveksten skyter fart og konkurranseutsatt næringsliv bygges ned. Når petroleumsinntektene etter hvert faller og økte pensjonsutgifter kommer til syne gjennom økende underskudd i offentlige finanser vil det kunne tvinge seg fram kraftige innstramminger i offentlig sektor, trolig med påfølgende omstillingsproblemer i økonomien og høy arbeidsledighet. *Vegringsalternativet* illustrerer en utvikling med alvorlige omstillingsproblemer for norsk økonomi, som det må være et mål å forhindre.

Det presenteres to makroøkonomiske framskrivinger som beskriver en langsiktig balansert utvikling for norsk økonomi:

– I *Referansealternativet* er det veksten i offentlig sysselsetting som holdes meget lav for å oppnå en balansert utvikling, mens andre politikkelementer videreføres, dvs. at bl.a. pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter skjermes for endringer. Det er lagt til grunn at med en svak utvikling i offentlige tjenestetilbud, vil det vokse fram privatfinansierte kommersielle tilbud i relativt stort omfang. Det vil kunne oppstå en todeling av tilbudet: Et offentlig finansiert minimumstilbud og et omfattende privat alternativ/supplement.
– Framskrivingsalternativet *Offentlig velferd* skiller seg fra *Referansealternativet* ved at det inneholder politikkendringer som sikrer statsfinansielt rom for å opprettholde et fortsatt sterkt offentlig ansvar for finansieringen av bl.a. helse, omsorgs- og utdanningstjenester. Dette sikres gjennom økt bolig- og eiendomsskatt og brukerbetalinger, økt pensjoneringsalder og tiltak for sterkere effektivisering av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor.

Valget mellom de ulike mulighetene til en langsiktig balansert utvikling berører viktige politiske spørsmål knyttet til pensjonspolitikken, spørsmålet om ansvarsdelingen mellom offentlig og privat sektor innen helse, omsorg og utdanning, skattepolitikk, organiseringen av offentlig sektor mv. Utvalget tar ikke her stilling til disse spørsmålene. I *Referansealternativet* og alternativet *Offentlig velferd* er det for rene illustrasjonsformål lagt til grunn noen konkrete forutsetninger om hvilke valg som kan gjøres. De to framskrivingene illustrerer to kvalitativt forskjellige utviklingsbaner, hvor det offentlige velferdstilbudet henholdsvis svekkes og styrkes.

Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd



Figur 1.4 Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd
Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

I *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er det i motsetning til i *Vegringsalternativet* en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting gjennom beregningsperioden. I både *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er det lagt til grunn at store deler av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten settes til side mens disse inntektene er høye. Slik skjer det en omplassering fra oljeformue

til finansformue. I begge alternativene erstattes petroleumsformuen av en finansformue av tilsvarende størrelse, målt som andel av BNP. De første tyve årene, mens petroleumsinntektene er høye og før den sterke økningen i pensjonsutgiftene starter, øker den samlede formuen relativt til BNP. Det brukes likevel «oljepenger» også i denne perioden, i den forstand at det årlig overføres midler fra petroleumsfondet for å dekke underskuddet i statsbudsjettet utenom inntektene fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på petroleumsfondet.

Framskrivingene illustrerer at i hvilket tempo oljeinntektene brukes over offentlige budsjetter, kan ha stor betydning for den økonomiske utviklingen. I *Referansealternativet* og *Offentlig velferd skjer* det relativt stor grad av sparing av inntektene i form av finansformue i offentlig forvaltning slik at summen av finansformue og petroleumsformue på statens hånd målt som andel av BNP er om lag den samme ved slutten av framskrivingsperioden som den er nå. Dersom mer av inntektene skal brukes tidlig, vil dette ha viktige implikasjoner:

– Utviklingen vil nærme seg det som er skissert i *Vegringsalternativet* . En betydelig økning i bruken av oljepenger innenlands vil innebære en omstilling vekk fra internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv. Dette er en utvikling som ikke kan opprettholdes over tid.
– Et varig høyt nivå på petroleumsfondet gir renteinntekter som gir grunnlag for varige overføringer til statsbudsjettet, også etter at petroleumsvirksomheten er trappet ned. Hvis fondet derimot tømmes, vil nivået på offentlige utgifter ha blitt tilpasset på et nivå som vanskelig kan opprettholdes på lengre sikt.

Deler av oljeinntektene utgjør en grunnrente, og bruken av disse inntektene må også ses i lys av at de er basert på uttapping av en begrenset naturressurs. I et generasjonsperspektiv kan en argumentere for at ingen enkelt generasjon bør ha rett til å bruke opp verdien av naturressursen på bekostning av framtidige generasjoner. Dette kan tilsi at en bruker den løpende realavkastningen av petroleumsformuen, slik at verdien av naturressursen ikke reduseres for senere generasjoner. Referansealternativet og Offentlig velferdsalternativet er i stor grad i tråd med et slikt generasjonsperspektiv.

Nivået på produktivitetsveksten framover vil ha stor betydning for samlet materiell velstand i Norge. Høyere produktivitetsvekst enn det som er lagt til grunn i de makroøkonomiske beregningene i kapittel 6 vil imidlertid ikke løse de statsfinansielle utfordringene som skisseres. Dette skyldes at høyere produktivitetsvekst vil gi raskere lønnsvekst og dermed økte offentlige utgifter på grunn av lønnsjustering av ytelsene i offentlige stønader og økte lønnskostnader.

Både framtidig oljepris og framtidig oljeproduksjon er svært usikre størrelser. En makroøkonomisk framskriving hvor det legges til grunn at oljeprisen blir 20 prosent høyere enn i framskrivingen *Offentlig velferd,* indikerer at det kan bli rom for om lag 0,1 prosent høyere årlig vekst i offentlig sysselsetting fram til 2050. Dette illustrerer at det er relativt store endringer i forutsetningene for petroleumsvirksomheten som må til for at det skal bli rom for en vesentlig annerledes utvikling i norsk økonomi i et langsiktig perspektiv.

I følge beregninger vil utviklingen i pensjoneringsalder og yrkesdeltaking for eldre ha relativt stor betydning for den økonomiske utviklingen på lang sikt, og i særlig grad for handlingsrommet på offentlige budsjetter. Høyere yrkesaktivitet blant eldre, for eksempel ved høyere pensjoneringsalder, vil kunne redusere pensjonsutgiftene og dermed frigjøre midler som kan benyttes til andre prioriterte oppgaver, samtidig som økt tilgang på arbeidskraft ytterligere styrker muligheten for økt innsats innenfor sysselsettingskrevende tjenesteyting.

1.4.3 Holdninger

Verdier og holdninger i befolkningen styrer mange av de valg som vi tar på ulike arenaer – som arbeidstakere, forbrukere, skatteytere osv. I kapittel 7 oppsummeres en rekke undersøkelser som tilsammen beskriver utviklingen i befolkningens verdier og holdninger, og drøfter hvordan disse verdiene og holdningene påvirker vår adferd i ulike sammenhenger. I kapitlet drøftes hvilke konsekvenser dette kan ha for organiseringen av arbeids- og produksjonslivet.

Befolkningens holdninger til rollene som arbeidstaker og forbruker er i endring. Forhold både på tilbudssiden og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet fører til at arbeidets art og innhold forandres, og endringer i forbrukermentalitet og forbruksmønster stiller nye krav til organiseringen av produksjonen av varer og tjenester. Drøftingen i kapittel 7 av disse utviklingstrekkene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Større innslag av individualistisk orientering, særlig blant den unge generasjonen arbeidstakere. Dette innebærer at det stilles økende krav om delegering av ansvar, større rom for initiativ og frihet i jobben, mer fleksibilitet i organiseringen av arbeidet (for eksempel prosjekt- og nettverksbaserte arbeidsformer) og avlønning i forhold til innsats. Karriereutvikling betraktes i større grad som et ansvar som må ivaretas av den enkelte. Individualiseringen må ses i sammenheng med et mer omskiftelig arbeidsliv hvor få arbeidstakere kan regne med å være ansatt i samme bedrift gjennom hele yrkeskarrieren. Restruktureringer og rasjonaliseringer foregår etter hvert som en kontinuerlig prosess i alle deler av arbeidslivet.
- Likhetsidealer står sterkt i befolkningen, selv om synet på likhetsidealer varierer med kjønn, alder, inntekt og utdanning. En rekke undersøkelser viser at fellesskapsverdiene fremdeles har en viktig plass i Norge. Økt individualisering er således ikke synonymt med økt egoisme. Det er imidlertid forventninger om og aksept for at innsats og belønning skal henge sammen, og individualiseringen fører med seg økt mangfold.
- Også andre sider enn lønn og karrieremuligheter er viktige ved en jobb. På spørsmål om hva som er viktigst ved jobben, legges det stor vekt på et godt sosialt miljø, at arbeidet er interessant og at jobben er sikker og stabil.
- Arbeidstakerne ønsker mer fritid, men bare et lite mindretall ønsker mer fritid dersom dette fører til lavere lønn. Det er noe forskjell mellom grupper, særlig avhengig av livsfase.
- På noen områder har kvinner og menn ulike holdninger: Menn er mindre likhetsorienterte enn kvinner, og mener i sterkere grad enn kvinner at

innsats og avlønning bør henge sammen. Unge menn mener i større grad at likestilling allerede er realisert enn det unge kvinner gjør. Disse forskjellene er mest markante blant yngre menn og kvinner med høy utdanning.

– Arbeidstakerne synes gjennomgående å ha realistiske forventninger knyttet til omstillingstakten i arbeidslivet og frykter ikke ny teknologi. Kjønn, alder, inntekt og utdanning er imidlertid avgjørende for om den enkelte tror at ny teknologi vil styrke mulighetene på arbeidsmarkedet for vedkommende.
– Det er delte meninger om fagbevegelsen letter eller hindrer omstilling. Synet om at fagbevegelsen hindrer omstilling er mest utbredt blant menn, uorganiserte og personer med høy utdanning og inntekt. Yngre arbeidstakere med høy utdanning ser ut til å være medlem av en fagforening mer ut fra hvilke tjenester fagforeningen kan tilby enn av solidaritet.
– Et flertall i befolkningen ser positivt på selvstendig næringsvirksomhet og mener at entreprenører spiller en viktig rolle for sysselsetting, lokalsamfunn, innovasjon og utvikling. Andelen av befolkningen som er ganske eller meget interessert i spørsmål som angår næringslivet har imidlertid falt gjennom 1990-tallet. Innslaget av entreprenørkultur varierer mellom regioner og lokalsamfunn.
– Vi betrakter oss mer og mer som kunder i samfunnet, med høye krav og forventninger. Dette gjelder også der hvor man tidligere i større grad aksepterte det tilbud man fikk fra velferdsstaten.
– Generelt er det en klar tendens i befolkningen i retning av større toleranse og aksept for innvandrere og andre kulturer.

Utviklingen i befolkningens holdninger og verdier representerer utfordringer for utformingen av den økonomiske politikken framover. Arbeidstakernes holdninger til arbeid og arbeidsliv blir stadig mer mangeartet og sammensatte, og vil stille økte krav til fleksibilitet i organiseringen av arbeidslivet. Dette gjelder forhold knyttet til arbeidstid, medbestemmelse og frihet i jobben, avlønningssystemer, kompetanseutvikling og ønsket om individuell behandling og individuelle løsninger. Det er et utbredt ønske om å realisere seg selv og ha medbestemmelse over egen arbeidssituasjon. Arbeidstakerne utvikler seg gradvis i mer individualistisk retning, og særlig blant de yngre kan det se ut til at arbeidstakerne i første rekke er lojale mot seg selv, og ikke arbeidsplassen eller arbeidsgiver. Individualiseringen fører også med seg en tiltakende kundeorientering, både på tradisjonelle markedsarenaer og i nye sammenhenger – særlig i forhold til kvaliteten og tilgjengeligheten på offentlige tjenester. Det vil trolig bli stadig vanskeligere å finne såkalte «one-size-fits-all» løsninger i arbeids- og samfunnslivet uten å risikere at disse oppfattes som urimelige og utilstrekkelige av store deler av befolkningen.

Samtidig står likhetsidealer og fellesskapsverdier fremdeles sterkt i befolkningen. I noen sammenhenger kan det oppstå spenninger mellom individualisering og valgfrihet på den ene siden, og likhet og fellesskap på den andre. En sentral utfordring er å ta vare på felleskapsverdiene i samfunnet, samtidig som det gis rom for økt individualisering.

Det er usikkert hvor vedvarende endringene og tendensene i befolkningens holdninger er. Konjunkturutviklingen er en viktig og skiftende parameter som kan lede til endringer i holdningene. Det samme gjelder offentlig politikk. På den annen side er trolig mange av tendensene som er beskrevet i kapittel 7 i stor grad knyttet til strukturelle forhold som demografi, utdanningsnivå, mer fragmentert familiemønster, likestilling, teknologiske endringer, økt betydning av markedsmekanismer i allokering og produksjon, stigende levestandard og høy yrkesdeltakelse blant alle grupper.

1.4.4 Teknologi, kompetanse og organisasjonsformer

Teknologisk innovasjon, utvikling av ny kunnskap og ny anvendelse av kjent kunnskap er de sentrale drivkreftene for økonomisk vekst. Enkelte nye teknologier har fått spesielt stor betydning for både enkeltmennesket, samfunnsutviklingen og næringsstrukturen. Det klassiske eksemplet er introduksjonen av den mekaniske vevstolen som markerte starten på den industrielle revolusjon. I dag er det utviklingen av billige mikroprosessorer og revolusjonen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien som har bidratt til viktige endringer i måten næringslivet og samfunnslivet fungerer på. Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi er med på å muliggjøre nye og sterkere krav til varer og tjenester, noe som igjen stiller nye krav til produsentene. Generelle utviklingstrekk er mer skreddersøm av produkter, kortere produktsykler, hardere konkurranse i stadig mer internasjonaliserte markeder, rask teknologisk utvikling, raskere informasjonsflyt og mer krevende forbrukere. Dette gir et behov for hyppigere endringer av produkter og produksjonsprosesser. Kompetansekravene for arbeidstakerne blir mer sammensatte, og spisskompetanse må kombineres med omstillingsdyktighet og gode samarbeids- og kommunikasjonsegenskaper.

Fordi kunnskapen er knyttet til arbeidstakerne, har arbeidstakere i mange deler av arbeidslivet fått styrket sin posisjon i forhold til arbeidsgiverne. Forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker har blitt mer komplekst, og organiseringen av arbeidet krever større fleksibilitet og nytenkning enn tidligere.

I kapittel 8 oppsummeres hvordan næringslivet påvirkes av den raske teknologiske utviklingen og stilles overfor nye kompetanse- og organisasjonsmessige utfordringer i følgende hovedpunkter:

- Endringer – både når det gjelder teknologi, kompetansekrav og organisering – skjer stadig raskere. Evnen til å takle stadige endringer blir derfor avgjørende for om virksomhetene lykkes i årene framover.
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har hatt stor betydning for den økonomiske utviklingen de siste tiårene, og en stadig økende bruk av IKT vil prege utviklingen i de fleste bransjer i årene framover.
- Teknologisk utvikling går hånd i hånd med et økt kompetansebehov. Avansert anvendelse av IKT krever ofte relativt høy kompetanse.
- Den raske endringstakten i konkurransebetingelsene for vare- og tjenesteprodusenter vil kreve raske omstillinger. Dette vil igjen stille krav til arbeidsstokkens kompetansenivå. I tillegg til spesialisert kompetanse, kreves stadig høyere allmennutdannelse for å kunne takle omstillinger og nye utfordringer
- De som vil lykkes best både på virksomhets- og nasjons-nivå er de som best klarer å bygge opp arbeidstakernes kompetanse og benytte den

tilgjengelige kunnskapen på en best mulig måte.
- Kompetansebasert produksjon og behovet for rask omstilling tilsier flatere, mer fleksible organisasjonsstrukturer enn det man i hovedsak har sett på 1900-tallet.
- Krav om «Just in time»-leveranser krever stor leveringsdyktighet. Manglende leveringer vil etter kort tid få alvorlige konsekvenser. Dette stiller blant annet krav til driftssikkerhet, logistikk og god infrastruktur. I tillegg kan konsekvensene av ulike former for driftsstans, som f.eks. i forbindelse med streiker, bli langt mer alvorlige for virksomhetene enn tidligere.
- Tjenestesektorens økende andel av verdiskapingen gjør det vanskeligere å anslå produktivitetsveksten i økonomien. Delvis skyldes dette at de grunnleggende måleproblemene er vesentlig større ved tjenesteproduksjon enn ved vareproduksjon, og i noen grad også mangelfullt utviklet statistikk.

1.4.5 Næringsmessige og geografiske omstillinger

I løpet av de siste 100 årene har alle vesteuropeiske land, herunder Norge, opplevd sterk økonomisk vekst. Dette har økt velstandsnivået for befolkningen og samtidig medført store strukturendringer. Veksten har vært knyttet til at en stadig større del av verdiskapingen først har skjedd i industrien og deretter i tjenesteytende næringer. Primærnæringene har stått for en stadig mindre del av verdiskapingen. Beregningene i kapittel 9 tyder på at endringene mellom tjenesteytende sektor, industrisektoren og primærnæringene blir mindre enn fram til nå. Allerede i dag jobber 3 av 4 arbeidstakere i tjenesteytende sektor. Det kan imidlertid finne sted store endringer innen de enkelte sektorene. For eksempel vil eventuell sterk vekst i havbruksnæringen kunne påvirke både primærnæringene og industrisektoren. Tilsvarende vil det trolig finne sted betydelige strukturendringer bl.a. knyttet til skillet mellom offentlig og privat sektor, anvendelse av IKT og bioteknologi og muligheten for at flere tjenester blir utsatt for internasjonal konkurranse enn tilfellet er i dag.

Kommuner som inneholder, eller ligger i nærheten av, byer eller større tettsteder har hatt en høyere prosentvis befolkningsvekst enn mindre sentrale kommuner de fleste årene siden 1970. Årsakene til denne utvikingen kan være mange. Med utgangspunkt i mandatet fokuseres det i kapittel 9 på endringer i næringsstrukturen som en mulig forklaringsfaktor.

Gjennom første halvdel av det 20. århundre var mye av næringsvirksomheten stedbunden og knyttet til forekomsten av naturressurser. Bosettingsmønsteret var i stor grad bestemt av hvor ressursene fantes. Dette har i dag mindre betydning. For det første har sterk teknologisk framgang medført at det kreves langt færre sysselsatte for å utnytte ressursene. For det andre behøver ikke de gjenværende sysselsatte i ressursbaserte næringer på samme måte som tidligere være bosatt nær forekomsten av ressursen. Teknologiutviklingen har f.eks. ført til at det ikke lenger er nødvendig at fiskerne bor nær fiskeressursene – mye av fiskerinæringen består nå av havgående fartøyer. Tilsvarende innebærer utviklingen av effektive overføringsnett for elektrisk kraft at kraftkrevende industri ikke lenger behøver være lokalisert nær kraftverkene.

Mye av sysselsettingsveksten de siste årene har kommet i tjenestenæringer hvor det stilles relativt store krav til utdanningsnivå og kompetanse. Særlig har veksten vært sterk i kommunal tjenesteyting. Veksten har imidlertid vært sterk også innenfor varehandel og forretningsmessig tjenesteyting, som i stor grad er sentralisert til byene.

Drøftingen i kapittel 9 av næringsmessig og geografisk omstilling synes i peke i retning av to markerte utviklingstrekk.

For det første vil andelen sysselsatte personer i tjenestesektoren trolig fortsette å øke. Beregninger kan indikere at andelen vil kunne øke fra om lag 75 prosent i dag til opp mot 85 prosent i 2050.

For det andre vil tendensen til sentralisering av bosettingen trolig fortsette. Denne tendensen kan i bare i begrenset grad forklares med endringer i næringsstrukturen mellom hovedgruppene primær-, sekundær- og tertiærnæringer. Det er derimot en klar tendens til at personer med høyere utdanning flytter til sentrale kommuner. Det er flere jobber som krever høy utdanning i sentrale strøk, og mange høyt utdannede flytter til sentrale strøk for å få jobb. Det blir stadig flere to-inntektsfamilier hvor begge har høyere utdanning. Muligheten for å finne relevante jobber for begge vil ofte være best i sentrale strøk.

En fortsatt sentralisering vil innebære utfordringer både for sentrale strøk og for distriktene. I sentrale strøk vil pressproblemene i boligmarkedet kunne forsterkes, samtidig som fortsatt økning i transportomfanget i byene vil kunne medføre økte miljøproblemer og kapasitetsproblemer i infrastrukturen. I distriktene vil fraflyttingen noen steder kunne føre til at det befolkningsmessige grunnlaget for å opprettholde et fullgodt tjenestetilbud lokalt innenfor skole, helse mv. svekkes. Årsakene til denne tendensen til sentralisering er delvis knyttet til næringsutviklingen og delvis til befolkningens bostedspreferanser, som ser ut til å ha blitt endret bl.a. i takt med et stadig høyere utdanningsnivå.

1.5 Nærmere om utvalgets strategi for økt verdiskaping og høy sysselsetting

I avsnitt 1.2 har utvalget presentert mål og hovedelementer i sitt forslag til strategi for økt verdiskaping og høy sysselsetting i årene framover. Dette avsnittet vil gå nærmere inn på de ulike delene av denne strategien.

1.5.1 Makroøkonomisk stabilitet

De store konjunkturbevegelsene på 1990-tallet, både i Norge og i andre OECD-land, tilsier at en må regne med betydelige svingninger også i framtiden. Noen risikomomenter kan en i stor grad forutsi:

- På kort sikt er det en risiko for at pressproblemene i arbeidsmarkedet fører til at lønnsveksten i Norge holder seg høyere enn hos handelspartnerne. En slik utvikling vil undergrave den kostnadsmessige konkurranseevnen, og dermed øke faren for et markert konjunkturtilbakeslag med kraftig økning i ledigheten i løpet av få år.
- På lengre sikt er det en risiko for at finanspolitikken og lønnsdannelsen i lys av de høye oljeinntektene de neste 10 årene blir for ekspansive, og at det foretas en gradvis nedbygging av de delene av norsk økonomi som er

utsatt for internasjonal konkurranse. Det vil gi et stort omstillings- og reverseringsproblem 10–15 år fra nå, med store konsekvenser for arbeidsmarkedet.

– Samtidig er det en risiko for at vedvarende mangel på visse typer arbeidskraft kan begrense evnen til å løse høyt prioriterte oppgaver, særlig innenfor offentlig virksomhet. En vedvarende mistilpasning i arbeidsmarkedet vil også kunne begrense vekstevnen i økonomien.

Erfaringene tilsier imidlertid at det også kan oppstå kraftige svingninger av ukjente årsaker, eller i retninger en ikke kan forutse. En liten åpen økonomi som den norske vil alltid være meget sårbar for utviklingen i internasjonal økonomi. I lang tid framover vil norsk økonomi også bli betydelig påvirket av kraftige endringer i petroleumsinntektene. Ikke minst vil norsk økonomi kunne bli kraftig påvirket av endringer i private aktørers atferd, som f.eks. norske husholdningers konsumbeslutninger eller internasjonale investorers lokaliseringsbeslutninger.

Opplegget av stabiliseringspolitikken må ta utgangspunkt i disse utfordringene. Erfaringene fra 1990-tallet har vist at arbeidsdelingen i Solidaritetsalternativet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet har vært sårbar for realøkonomisk ustabilitet. Hovedlinjene i stabiliseringspolitikken må på denne bakgrunnen videreføres i en mer robust form.

Finanspolitikken må fortsatt ha en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Det er viktig at finanspolitikken ikke er medsyklisk, ved at økt optimisme i oppgangstider fører til sterk utgiftsvekst, f.eks. gjennom kostnadskrevende reformer, som forsterker oppgangskonjunkturene. Tilsvarende er det viktig at det offentlige har finansielt rom til å la de automatiske stabilisatorene i form av reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter, i tillegg til aktive arbeidsmarkedstiltak, få virke i nedgangskonjunkturer. For å begrense konjunkturbevegelsene må finanspolitikken også sikte mot stabilisering utover det som følger av de automatiske stabilisatorene. For å utfylle bildet av hvordan endringer i finanspolitikken påvirker økonomien, kan det være nyttig om en supplerer fremstillingen i nasjonalbudsjettdokumentene med egne beregninger som viser den samlede effekten på norsk økonomi av endringer i offentlig politikk.

Siden finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen, bør også *pengepolitikken* bidra til å stabilisere økonomien. Pengepolitikkens bidrag må imidlertid avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen, mens finanspolitikkens bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, samt hensynet til en stabil utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til at lønnsveksten i gjennomsnitt tilsvarer lønnsutviklingen hos Norges handelspartnere, slik at hensynet til den kostnadsmessige konkurranseevnen ivaretas med stabilitet i kronekursen. Dette gir grunnlag for et varig lavt ledighetsnivå. Eventuelt høyere lønnsvekst i Norge forutsetter at det skapes konkurransefortrinn for eksempel i form av bedre produktivitetsutvikling. Samtidig er det viktig at lønnsdan-

nelsen bidrar til en effektiv bruk av arbeidskraften i alle deler av økonomien, jf. avsnitt 1.5.4.

I lys av den betydningen *oljeinvesteringene* etter hvert har fått for fastlandsøkonomien, bør en vurdere mulighetene for å styre disse investeringene noe bedre enn fram til nå.

Både norske og spesielt europeiske erfaringer tyder på at perioder med høy konjunkturell arbeidsledighet kan få svært lange ettervirkninger. Kostnadene forbundet med konjunktursyklene kan dermed være langt større enn den direkte virkning av sjokkene som forårsaket syklene. Det er meget vanskelig å få ledigheten ned dersom den først har blitt høy. Realøkonomisk ustabilitet kan dessuten raskt lede inn i problemer knyttet til penge- og finanspolitikkens troverdighet, slik at de makroøkonomiske problemene blir selvforsterkende. Derfor er det viktig at lønnsfastsettelsen og den økonomiske politikken innrettes slik at en kan unngå at høy ledighet oppstår.

Selv med en vellykket stabiliseringspolitikk, må en imidlertid ta høyde for betydelige konjunkturbevegelser i norsk økonomi framover. Et velfungerende arbeidsmarked og et vellykket inntektspolitisk samarbeide, gjør at økonomien kan tåle sterkere oppgangskonjunkturer uten at lønns- og prisveksten skyter fart. Tilsvarende innebærer et velfungerende arbeidsmarked og et vellykket inntektspolitisk samarbeid også bedre muligheter til å bruke kraftig makroøkonomisk stimulans i en lavkonjunktur.

1.5.2 Høy yrkesdeltakelse

Å sikre en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for framtidig verdiskaping og velstandsutvikling. I beregninger av Norges nasjonalformue står den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats og kompetanse for størstedelen av den totale formuen. Petroleumsformuen og finansformuen spiller i denne sammenhengen en beskjeden rolle.

Målsettingen om en høy yrkesaktivitet må veies opp mot at også fritiden er en sentral del av velferden, både for yrkesaktive og yrkespassive. Målet er ikke at vi skal arbeide mest mulig. Målsettingen er å få en fordeling mellom arbeid og fritid som i størst mulig grad er i samsvar med befolkningens egne ønsker. Det er imidlertid flere faktorer som gjør at arbeidstilbudet kan bli mindre enn ønskelig ut fra dette perspektivet. Skatte- og trygdeordninger gjør at den enkelte bare mottar en del av verdiskapingen ved eget arbeid. Tilsvarende vil en arbeidstaker som velger å arbeide mindre bare bære en del av kostnadene ved å redusere sin arbeidstid. Disse skatte- og trygdeordningene er av stor betydning for å sikre trygghet og velferd for alle, og det er derfor verken mulig eller ønskelig å fjerne dem. For å forhindre at arbeidstilbudet blir mye mindre enn det som er gunstig for samfunnet som helhet, er det viktig å sikre at skatte- og trygdeordningene er utformet slik at det lønner seg for alle å jobbe.

Yrkesdeltakingen, dvs. andel av befolkningen som er i arbeidsstyrken, er nå på et svært høyt nivå historisk sett. I 1999 var 73 pst. av befolkningen i alderen 16–74 år yrkesaktive, mot 61 pst. i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at *kvinner har økt sin yrkesaktivitet* , slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn. Økningen har særlig sammenheng med at det er blitt lettere å kombinere jobb med ansvar for barn.

Det har vært *store forskjeller i utviklingen i yrkesdeltakelsen for menn og kvinner over 55 år.* Blant menn i denne aldersgruppen har det vært en langsiktig tendens i retning av fallende yrkesdeltakelse, mens yrkesdeltakelsen blant eldre kvinner har økt. Den lavere yrkesdeltakelsen blant eldre menn skyldes at flere menn er blitt uførepensjonister. De siste årene har stor overgang til AFP-ordningen i tillegg bidratt til redusert yrkesdeltakelse blant eldre menn. Det har også vært en økning i antall uføre kvinner de siste tretti årene, samtidig som antallet kvinnelige AFP-pensjonister har økt de siste årene. Ved at yngre kvinner som kommer inn i denne aldersgruppen har en sterkere arbeidsmarkedstilknytning enn årsklassene som pensjoneres, har yrkesdeltakelsen for eldre kvinner likevel økt over tid.

Den kraftige veksten i antallet uførepensjonister har bidratt til å redusere arbeidsstyrken. Bare i løpet av de tre siste årene har det blitt 95 000 *nye uførepensjonister* . Dette utgjør om lag 1 pst. av arbeidsstyrken i hvert av årene. Det var ved utgangen av 1999 registrert snaut 270 000 uførepensjonister, svarende til 9,6 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år, mot om lag 6 pst. i 1980. I de siste årene har det også vært en kraftig innstrømming til AFP-ordningen. Ved utgangen av 1999 var det registrert 25 600 *AFP-pensjonister* , hvorav vel halvparten i offentlig sektor. I løpet av 1999 har det blitt over 10 000 nye AFP-pensjonister, noe som utgjør 0,4 pst. av arbeidsstyrken. Over halvparten av de nye pensjonistene i 1999 var 62-åringer.

Økningen i yrkesaktiviteten for befolkningen siden 1972 er blitt motvirket av en *reduksjon i den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt* over samme tidsperiode. Nedgangen i den gjennomsnittlige arbeidstiden skyldes dels at normalarbeidstiden er redusert med i alt 5 timer pr. uke siden 1972. Samtidig er det også flere som jobber deltid.

Den norske *arbeidstilbudet har vist seg å være svært fleksibelt* når etterspørselen etter arbeidskraft endres – noe utviklingen på 1990-tallet bekrefter. Fra 1993 til 1999 økte yrkesdeltakelsen med hele fem prosentpoeng, og veksten i arbeidsstyrken var om lag 2 ganger så sterk som det rene demografiske endringer i befolkningen skulle tilsi. Veksten i yrkesdeltakelsen var særlig sterk for ungdom og for kvinner i aldersgruppen 55 – 64 år. Yrkesdeltakingen var i 1999 høyere enn i forrige høykonjunktur. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy i de aller fleste aldersgruppene, og mulighetene for ytterligere vekst er begrenset.

På lengre sikt er god tilgang på arbeidskraft viktig for å kunne øke produksjonsevnen i samfunnet. Det er viktig at yrkesdeltakelsen er høy, og at arbeidsstyrken har kvalifikasjoner som er i samsvar med arbeidslivets behov. På kort sikt er det viktig at arbeidstilbudet er fleksibelt slik at eventuelle pressproblemer kan reduseres i oppgangstider. For å få dette til legger utvalget vekt på følgende:

– Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og vårt velstandsnivå avhenger av at arbeidskraften tas i bruk. Målsettingen om høy yrkesdeltakelse berører unges inntreden i arbeidslivet, voksnes deltakelse, og eldre arbeidstakeres fortsatte innsats i arbeidslivet. For å oppnå en høy yrkesdeltakelse må det være lønnsomt for den enkelte å jobbe, samtidig som en også legger forholdene til rette for at de som ønsker arbeid, faktisk får en jobb. Det er også viktig å legge forholdene til rette for at de som ønsker å arbeide høy-

ere stillingsbrøk, får anledning til dette. Av andelen som arbeider deltid er det mange, bl.a. innenfor helse- og sosialsektoren, som ønsker å arbeide en høyere stillingsbrøk, men organisatoriske og andre forhold setter begrensninger for dette. Ofte ønsker arbeidsgiverne å ha mange lave stillingsbrøker for å ha størst mulig fleksibilitet for å få turnuser til å gå opp osv. Endringer i organiseringen av arbeidet kan derfor føre til at stillingsbrøken blant kvinner i helse- og sosialsektoren øker. Den demografiske utviklingen med økende antall eldre forsterker behovet for høy yrkesdeltakelse.

- Skole- og utdanningssystemets primære oppgave er å sørge for at alle unge får gode kvalifikasjoner og ferdigheter som er etterspurt i arbeidsmarkedet, og som gjør dem mer allment skikket for samfunnslivet. I dagens samfunn krever dette mange års skole og utdanning, og at utdanningen er av høy kvalitet. Det bør likevel vurderes om det er mulig å få unge raskere inn i yrkeslivet på heltid, uten at dette går ut over utdanningssystemets primære oppgave. Dimensjonering av kapasiteten i utdanningssystemet bør være i samsvar med arbeidslivets behov, jf. avsnitt 1.5.5.
- Innsatsen overfor grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet, som yrkeshemmede og innvandrere, må videreføres og styrkes.
- Etter- og videreutdanning er viktig for å sikre en produktiv arbeidsstyrke og høy yrkesdeltakelse.
- Målrettet rekruttering av arbeidskraft fra utlandet kan være et virkemiddel for å avhjelpe arbeidskraftmangel i Norge. De langsiktige effektene på arbeidskraftmangelen av arbeidsinnvandring vil imidlertid være mindre, jf. drøftingen i avsnitt 12.1.4.
- Mange eldre ønsker av ulike grunner å tre ut av arbeidslivet. For å stimulere eldre arbeidstakere til å bli i yrkeslivet er det viktig at arbeidet legges til rette, at holdninger både hos arbeidsgivere og kolleger stimulerer til å stå i arbeid og at det økonomisk sett skal lønne seg for den enkelte arbeidstaker å være i arbeid. Slike problemstillinger vil bli drøftet i Forum for seniorpolitikk og i Senter for seniorplanlegging, der bl.a. partene i arbeidslivet er representert. I disse drøftingene må sammenhengen mellom førtidspensjonsordningene og målet om en høy yrkesdeltakelse blant eldre stå sentralt.
- Et godt fungerende korttidsarbeidsmarked gjennom midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft kan lette inngangen til arbeidsmarkedet for ulike grupper. I et langsiktig perspektiv har utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid viktige konsekvenser for produksjonspotensialet i økonomien. Det er det samlede tilbudet av tilbudte timeverk som er avgjørende for produksjonsevnen. Mer fleksible arbeidstider, bl.a. gjennom bestemmelser i tariffavtalene, som gjør det mulig for arbeidstakerne å arbeide mer når bedriften har stor etterspørsel og arbeide mindre eller å ta fri når det er mindre å gjøre, vil kunne føre til bedre utnyttelse av arbeidskraften.
- Arbeidslivet er i rask forandring. Det skaper nye muligheter for noen, men kan også lede til at andre faller ut. Utvalget vil understreke at et godt fungerende arbeidsmiljø er en viktig forutsetning for høy yrkesdeltaking.

1.5.3 Et effektivt arbeidsmarked

Et effektivt arbeidsmarked er kjennetegnet ved at arbeidsledigheten er lav og at ledige stillinger besettes raskt slik at lønns- og prispress ikke oppstår. Arbeidsledighet er sløsing med vår viktigste ressurs. Sammenlignet med andre land har Norge lykkes med å holde ledigheten lav. Lav ledighet vil også være et hovedmål i årene framover. Knapphet på flere typer arbeidskraft innebærer samtidig nye utfordringer i arbeidsmarkedspolitikken. I en situasjon med lav ledighet vil arbeidsgivere kunne oppleve problemer med å skaffe tilstrekkelig med arbeidskraft. For å bruke arbeidsstyrken mest mulig effektivt, og for å forhindre at mangel på arbeidskraft innen enkelte sektorer slår ut i et generelt lønns- og prispress, er det flere forhold som har betydning. Arbeidskraften må bli tilført den kompetanse som arbeidslivet etterspør (se avsnitt 1.5.5). Virksomhetene må organisere arbeidet slik at de gjør god bruk av den arbeidskraft som er tilgjengelig, bl.a. ved å bruke den arbeidskraft det er mangel på der den trengs mest. Mer generelt er det viktig med tilstrekkelig fleksibilitet i arbeidsmarkedet for å unngå mistilpasninger. Det er også av betydning at arbeidsgiverne har informasjon om den ledige arbeidskraften, noe som fordrer gode informasjons- og formidlingssystemer for arbeidskraft. I avsnitt 1.5.2 omtales den potensielle arbeidskraftreserven i form av arbeidstakere som arbeider deltid.

Hvis en over tid skal lykkes med å kombinere en lav pris- og kostnadsvekst med lav ledighet, er det viktig at arbeidsmarkedet fungerer mest mulig effektivt. Arbeidsmarkedets funksjonsmåte setter grenser for hvor langt ned en kan få ledigheten på varig basis. Dette nivået på ledigheten kalles gjerne strukturledigheten. Dersom en sterk oppgangskonjunktur, eller kraftig makroøkonomisk stimulans, presser ledigheten under disse grensene, vil resultatet bli høy og økende lønnsvekst. I økonomisk forskning om forhold som har betydning for nivået på strukturledigheten, legges det gjerne vekt på utformingen av dagpengeregelverket, arbeidsmarkedspolitikken, lønnsforhandlingssystemet, stillingsvernsbestemmelser, skattesystemet og konkurransen på produktmarkedene.

Utvalget har vurdert forhold som kan bidra til at det norske arbeidsmarkedet kan fungere bedre. I avsnitt 12.2 har utvalget sett på spørsmål knyttet til stillingsvernsbestemmelser, utleie og innleie av arbeidskraft, arbeidstidsfleksibilitet, dagpengeregelverket, lov om lønnsplikt under permittering, tiltak for å dempe knapphetsproblemer på arbeidsmarkedet, og hvordan Aetat gjennom sine virkemidler kan bidra til en effektiv fordeling av arbeidskraften og redusere mistilpasninger. Betydningen av det inntektspolitiske samarbeidet og utdanningspolitikken er drøftet i punktene 1.5.4 og 1.5.5. På de områder hvor det nylig har vært lagt fram offentlige utredninger eller lovendringer, har utvalget i stor grad bygd på disse.

Gjennomgangen i avsnitt 12.2 har ledet utvalget til følgende konklusjoner:

– Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) har i sin innstilling gitt en grundig beskrivelse av det norske stillingsvernet og gjennomgått argumenter rundt stillingsvernets utforminger og framtid. Arbeidslivsutvalget foreslo ikke konkrete endringer i stillingsvernet, men anbefalte at det foretas en enhetlig gjennomgang av stillingsvernsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven . Utvalget ønsker at alle sider ved stillingsvernet i arbeidsmil-

jøloven blir utredet.

- I avsnitt 12.3.5 er det gitt en drøfting av topplederes avlønning. Utvalget foreslår der at det bør vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven bidrar til at selskapene gir meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven, jf. nærmere omtale i avsnitt 1.5.4.
- Reglene for utleie og innleie av arbeidskraft ble vedtatt endret av Stortinget i desember 1999 og de vil tre i kraft 1. juli 2000. Før lovendringen var arbeidsutleie i utgangspunktet forbudt. Utvalget ser endringene i utleiereglene som en tilpassing av lovverket til et arbeidsmarked med større behov for fleksible løsninger, uten at det rokker ved at fast tilsetting fortsatt bør være hovedregelen i norsk arbeidsliv.
- Økt arbeidstidsfleksibilitet kan bidra til å stimulere sysselsettingen og øke yrkesdeltakelsen. Arbeidslivsutvalget vurderte om gjeldende arbeidstidsreguleringer gir en hensiktsmessig avstemming av hensynet til verdiskaping og fleksibilitet på den ene side, og hensynet til vern av arbeidstakers helse og velferd på den annen side. Arbeidslivsutvalget foreslo en samlet gjennomgang av arbeidstidskapitlet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer. Dette utvalget er enig i den beskrivelsen som Arbeidslivsutvalget ga av forhold som kan tale for at en vurderer arbeidstidsregelverket nærmere, og utvalget støtter Arbeidslivsutvalgets forslag til områder som bør vurderes.
- Dagpenger gir inntektssikring til personer som har blitt ufrivillig arbeidsledige. Utformingen av dagpengeregelverket skal avveie hensynet til inntektssikring for arbeidsledige mot at ordningen også skal fremme aktiv jobbsøking blant de ledige. Det er viktig at det stilles strenge krav til de ledige om å ta tilvist arbeid eller tiltak.
- Omfattende lønnsplikt under permittering kan være en betydelig belastning for bedrifter som står overfor varierende etterspørselsforhold. På den annen side kan utstrakt permittering innebære at ledig arbeidskraft, som mottar dagpenger, ikke er tilgjengelig for andre jobber. Regelverket for lønnsplikt under permittering må ses i sammenheng med begge disse forholdene.
- For å sikre et effektivt arbeidsmarked er det viktig at Aetat har et helhetlig ansvar for informasjon om ledige stillinger, formidling, oppfølging av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, utbetaling av dagpenger og attføringsytelser.
- God tilgang på informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere er viktig for et effektivt fungerende arbeidsmarked, og det er derfor viktig at Aetat har brukervennlige internettsystemer med oppdatert informasjon.
- For å gi utsatte grupper gode muligheter for å komme i jobb, er det viktig med en sterk offentlig arbeidsformidling som har god kontakt med arbeidsgivere. Åpning for privat arbeidsformidling har også til hensikt å forbedre tilbudet til arbeidssøkende. Ved mangel på arbeidskraft på avgrensede deler av arbeidsmarkedet, kan arbeidskraft fra andre land dempe knapphetsproblemene.
- Aktiv oppfølging er viktig for å øke arbeidssøkernes kvalifikasjoner og for

å hindre passivisering. Arbeidsmarkedstiltak er viktig for mange arbeidssøkergrupper, særlig yrkeshemmede, men også for grupper som lett blir langtidsledige, bl.a. innvandrere.

– Sysselsettingsutvalget av 1992 knesatte en del prinsipper som skulle øke effekten av arbeidsmarkedstiltakene, særlig i en situasjon med høyt tiltaksnivå (begrenset varighet, unngå fortrengning, disponibilitet for deltakerne, lavere lønn enn ordinært arbeid, egenandeler for arbeidsgiverne). Hvis ledigheten igjen skulle begynne å stige og det vil bli behov for en rask opptrapping av tiltakene, er det viktig at tiltakene nyttes på en slik måte at effekten av dem blir best mulig og uten uheldige bieffekter. Utvalget slutter seg til Sysselsettingutvalgets prinsipper for utforming av arbeidsmarkedstiltakene.
– Å få yrkeshemmede tilbake i ordinært arbeid er viktig for å redusere tilstrømmingen til uføretrygd, både ut fra ønsket om å holde en høy arbeidsstyrke og for å gi den enkelte mulighet til å livnære seg ved ordinært arbeid.

Utvalgets medlem Anne Grete Ellingsen har i avsnitt 12.2.4 gitt en særmerknad angående organisering av utleie direkte fra Aetat til sluttbruker.

1.5.4 Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

I avsnitt 12.3 gis en bred drøfting av lønnsdannelsens funksjon, hvilken rolle det inntektspolitiske samarbeidet spiller og hvilke utfordringer en står overfor når en skal sikre en velfungerende lønnsdannelse i Norge i årene framover.

Lønn har flere funksjoner i en markedsbasert økonomi som den norske. For de aller fleste arbeidstakere er lønn den viktigste inntektskilden. Samtidig er lønn den største enkeltkostnaden for de fleste virksomhetene. For bedrifter som selger sine produkter i konkurranse med utenlandske produsenter vil lønnen derfor påvirke disse bedriftenes kostnadsmessige konkurranseevne. Lønnen skal også gi signaler til arbeidsgiverne om hvilke typer arbeidskraft det er rikelig av og hvilke typer arbeidskraft det er mangel på. Lønnsdannelsen fordeler inntektene fra verdiskapingen mellom arbeidstakere og eiere, og et godt system for lønnsdannelse må bidra til:

– Full sysselsetting. Høy yrkesdeltakelse og lav ledighet innebærer at flest mulig av samfunnets ressurser anvendes, og at en sikrer et høyt produksjonsnivå i økonomien.
– Motiverte arbeidstakerne som arbeider effektivt for virksomhetens målsettinger.
– En lønnsvekst på linje med våre handelspartnere for å opprettholde den kostnadsmessige konkurranseevnen med stabil valutakurs over tid. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge enn i andre land, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting.
– Arbeidskraften anvendes der den har den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen. Det innebærer at relative lønninger må ligge til rette for at den tilgjengelige arbeidskraften fordeles effektivt mellom sektorer og virksomheter. Lønningene skal formidle informasjon om behovet for ulike typer arbeidskraft, og dermed stimulere til omstilling, opplæring og utdan-

ning. Lønnsdannelsen er mekanismen som skal sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft.

De ulike hensynene vil ofte være delvis i motsetning til hverandre. For eksempel kan hensynet til motivasjon og en effektiv bruk av arbeidskraften tilsi stor grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, mens hensynet til å holde arbeidsledigheten lav kan tilsi en mer koordinert lønnsdannelse. Lønnsdannelsen har betydning for fordelingen av inntekter mellom personer, grupper av arbeidstakere og mellom menn og kvinner. Det kan oppstå konflikt mellom fordelingspolitiske prioriteringer og arbeidsmarkedets behov. Utfordringen er å få til et system for lønnsdannelse som fungerer godt ut fra alle disse hensynene, der sysselsettingsmålet er det overordnede.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Hensikten med dette samarbeidet er å bidra til en velfungerende lønnsdannelse, som kombinerer en bra reallønn med moderat nominell lønnsvekst, og derigjennom legger et grunnlag for varig høy sysselsetting. Dersom lønnsveksten i Norge er høyere enn hos våre handelspartnere, uten at dette reflekterer høyere produktivitetsvekst, og valutakursen holdes stabil, vil den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes. En slik utvikling vil over tid undergrave mulighetene til å holde høy sysselsetting. Investeringer og markedsandeler i internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet vil bli svekket, og penge- og finanspolitikken må strammes inn for å bringe økonomien tilbake i en balansert bane. Erfaringene viser at i en slik situasjon kan arbeidsledigheten øke raskt.

Med høy kapitalmobilitet vil investorer stille de samme krav til avkastning på investeringer i alle land. For at Norge skal kunne tiltrekke seg investeringer i tilstrekkelig omfang, må kapitalavkastningen være like høy som i andre land. Over tid vil derfor fordelingen av verdiskapingen i bedriftene på henholdsvis lønn og kapitalavkastning måtte utvikle seg om lag som i andre land. I samsvar med dette vil reallønnsveksten på lang sikt være bestemt av produktivitetsveksten i økonomien som helhet, og ikke av det inntektspolitiske samarbeidet. Den eneste måten et land over tid kan ha høyere reallønnsvekst enn sine handelspartnere, er hvis landet har en høyere produktivitetsvekst enn det handelspartnerne har. Testen på et vellykket inntektspolitisk samarbeid er derfor *ikke* om vi på vedvarende basis har en lønns- og prisvekst på linje med eller lavere enn våre handelspartnere, men om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenliknet med andre land.

Det inntektspolitiske samarbeidet kan bidra til en slik utvikling gjennom flere mekanismer. Et vellykket inntektspolitisk samarbeid kan bidra til:

- at virkningene på ledighet og sysselsetting i større grad blir tatt hensyn til i lønnsdannelsen,
- at lønnsdannelsen på en god måte tilpasses hele arbeidsmarkedets behov,
- å legge et grunnlag for en dialog og felles forståelse av økonomisk-politiske utfordringer. Dette kan bl.a. bidra til bredere oppslutning om nødvendige reformer i velferdsordninger,
- at en raskere og mer effektivt kan håndtere økonomiske sjokk. Dette illustreres ved at Norge har høyere grad av reallønnsfleksibilitet enn de fleste andre europeiske land. Dette innebærer at en tilpasningsperiode med høy-

ere arbeidsledighet etter et negativt økonomisk sjokk blir forkortet. Dette reduserer også faren for langsiktige negative virkninger (hysterese) i arbeidsmarkedet. Raskere tilpasning gjennom mer smidig lønnsdannelse kan derfor bidra til lavere arbeidsledighet i den nye likevekten,
– lavere hyppighet av arbeidskonflikter,
– økt tillit til at lønnsdannelsen vil skje på en ansvarlig måte også i framtiden, noe som gjør det mer attraktivt med lokalisering av næringsvirksomhet i Norge.

Gevinstene ved det inntektspolitiske samarbeidet knytter seg i første rekke til at hensynet til ledighet og sysselsetting blir internalisert i lønnsdannelsen. I Norge har det inntektspolitiske samarbeidet bidratt til at vi de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den økonomiske utviklingen på 1990-tallet i Norge ville neppe vært like god hvis ikke myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom et forpliktende inntektspolitisk samarbeid hadde vist vilje og evne til å møte de krevende utfordringene norsk økonomi sto overfor. I kapittel 6 og 11 presenteres beregninger som viser de alvorlige balanseproblemene som kan oppstå i norsk økonomi hvis lønnsdannelsen ikke bidrar til en pris- og kostnadsvekst på linje med våre handelspartnere.

De gode resultatene som det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til, er bakgrunnen for at partene i arbeidslivet har sluttet opp om systemet for lønnsfastsettelse i Norge.

Norge er ikke alene om å legge vekt på tiltak for å få lønnsdannelsen til å fungere bedre. En sentral målsetting både i Norge og andre land har vært å få til en endring i lønnsdannelsen som gjør at lønnsveksten ikke tiltar etter hvert som arbeidsledigheten går ned. Ulike land har imidlertid gjort forskjellige veivalg, særlig når det gjelder graden av sentralisering og koordinering i lønnsforhandlingene.

Det er i løpet av 1980- og 1990-tallet gjennomført en rekke studier av sammenhengen mellom systemer for lønnsdannelse og makroøkonomiske variable som lønninger, ledighet og sysselsetting. Til tross for noe varierende resultater synes det å være et relativt robust resultat at sterk grad av koordinering i lønnsdannelsen er assosiert med lav ledighet og høy sysselsetting. Dette preger særlig lønnsdannelsen i en del små europeiske land; Norge, Danmark, Irland, Nederland og Østerrike. Tilsvarende synes land med svært desentralisert lønnsdannelse, og svake fagforeninger, i hovedsak de anglosaksiske landene, å ha lav arbeidsledighet og høy sysselsetting. Arbeidsledigheten har falt fra 1993 til 1998 i begge disse to gruppene av land, og sysselsettingen økte gjennomgående sterkere enn i de store kontinentaleuropeiske landene. Det er en klar tendens til at land med sentralisert lønnsfastsettelse har mindre lønnsspredning enn land med mer desentralisert lønnsfastsettelse.

Det inntektspolitiske samarbeidet er i dag stilt overfor utfordringer med basis i både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. *Internasjonalt* legges det stor vekt på å holde stabile priser. Den europeiske sentralbanken sikter mot å holde inflasjonen i euroområdet under 2 pst. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at

vår kostnadsmessige konkurranseevne bare kan opprettholdes med en tilsvarende lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Dette innebærer at den nominelle lønnsveksten framover må være lavere enn det som var vanlig tidligere. *Nasjonalt* har et stramt arbeidsmarked gjort det mer krevende å videreføre en linje med moderat lønns- og prisvekst. Et vellykket inntektspolitisk samarbeid fordrer en lønnsdannelse som sikrer tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og som er tilstrekkelig fleksibel for å møte arbeidsmarkedets behov.

Utvalgets vurderinger

Utvalget har samlet seg om følgende vurderinger:

Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet er gjennom en koordinert lønnsdannelse å oppnå lavere ledighet på varig basis enn det ville vært mulig uten slik koordinering. Samtidig er det avgjørende at det inntektspolitiske samarbeidet og lønnsdannelsen er i samsvar med og bidrar til høy verdiskaping og en god utnyttelse av arbeidskraften – det må bidra til høy yrkesdeltakelse, en effektiv fordeling av arbeidskraften mellom sektorer og virksomheter, og at arbeidstakerne er motiverte for å jobbe effektivt og for å øke sin kompetanse.

Et koordinert system for lønnsfastsettelse innebærer at det i forkant av tariffrevisjonene foreligger en felles forståelse mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden (LO, YS, AF, Akademikerne, NHO, KS, AAD og HSH) om de økonomiske rammebetingelsene for oppgjørene. Kontakten mellom partene i forkant av oppgjørene må ta sikte på at utfallet av lønnsoppgjørene skal fungere godt for alle parter. En stor grad av koordinering i lønnsfastsettelsen, som er selve kjernen i det inntektspolitiske samarbeidet, kan bare opprettholdes over tid hvis alle de involverte grupper ser seg tjent med en slik koordinering. Denne formen for koordinering innskrenker ikke den frie forhandlingsretten.

For å sikre lav arbeidsledighet og trygge arbeidsplasser må lønnsveksten i Norge være på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere. Sett i lys av store oljeinntekter og et stramt arbeidsmarked vil dette bli en krevende målsetting i årene framover, særlig i perioder med høy ledighet hos handelspartnerne. Det er bare hvis produktivitetsveksten i Norge er høyere enn hos handelspartnerne at det blir rom for høyere lønnsvekst. Utvalget vil peke på at en lønns- og prisvekst som blir liggende over lønns- og prisveksten hos våre handelspartnere vil føre til høye renter og svekket konkurranseevne, noe som over tid vil bidra til at virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse vil bli svekket. Dette vil skape store omstillingsproblemer med økende arbeidsledighet og lavere økonomisk vekst, ikke minst når oljeinntektene avtar.

For å oppnå en god utnyttelse av arbeidskraften må profilen i lønnsoppgjørene være tilpasset behovene innen hvert område. Videre er det behov for lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen. De lokale forhandlingene ved bedriftene skal ta utgangspunkt i den enkelte bedrifts økonomiske situasjon, dvs. bedriftens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne. Lønnsdannelsen må også avspeile virksomhetenes behov for å få tak i kvalifisert arbeidskraft, både i privat og offentlig sektor.

Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen.

Under lønnsoppgjørene utover på 1990-tallet har det kommet til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Etter utvalgets vurdering er det på flere områder nødvendig å vurdere endringer i måten lønnsdannelsen fungerer på i dag. Dette er knyttet til:

i. mulighetene for koordinering for å ivareta hensynet til at lønnsveksten skal ligge på nivå med våre handelspartnere,
ii. hvorvidt hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene ivaretas på en tilstrekkelig god måte,
iii. hvordan nye sosiale reformer behandles,
iv. lønnsdannelsen i offentlig sektor,
v. behovet for å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endret organisering av offentlig tjenesteproduksjon,
vi. avlønning av ledere, opsjoner og medeierskap,
vii. lønninger for andre grupper.

i) Mulighetene for koordinering for å ivareta hensynet til at lønnsveksten skal ligge på nivå med våre handelspartnere

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er basert på at et klart definert frontfag eller forhandlingsområde setter rammen for hvilken samlet lønnsvekst konkurranseutsatt sektor kan tåle, og dermed hvilken ramme som bør gjelde for lønnsveksten i de påfølgende oppgjørene. Hittil har frontfaget vært verkstedsoverenskomsten ved forbundsvise oppgjør og områder som representerer industrien ved sentrale oppgjør. Som vist i tabell 12.3.1, har lønnsveksten gjennom 1990-tallet i stor grad vært parallell for de store forhandlingsområdene, selv om det også har vært en del avvik ved at noen har hatt betydelig høyere lønnsvekst og andre betydelig lavere lønnsvekst. Derimot skal profilen på oppgjøret i frontfaget ikke diktere profilen i de påfølgende oppgjørene.

En frontfagsmodell er avhengig av at de kollektive overenskomstene som innbefattes i frontfaget, på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten innenfor internasjonalt konkurranseutsatt sektor. Ellers vil oppgjørene i de øvrige sektorene, etter utvalgets oppfatning, mangle et viktig holdepunkt. Endring i næringssammensetningen kan føre til at de overenskomster som utgjør frontfaget vil kunne endres.

Frontfagets retningsgivende funksjon i inntektsoppgjørene svekkes av at lønnsglidningen ikke er kjent under de påfølgende oppgjørene og at frontfaget ikke omfatter funksjonærene. Derfor har rammen som frontfaget setter hatt avtakende troverdighet hos partene i offentlig sektor og deler av privat sektor. Funksjonærgruppen, som utgjør om lag halvparten av lønnsmassen i NHO-området, får i hovedsak sine lønninger fastsatt lokalt i den enkelte virksomhet. Dermed vil lønnsveksten i denne gruppen ikke være kjent når forhandlingene for arbeiderne i frontfaget er gjennomført. Gjennom flere år har funk-

sjonærene hatt en sterkere lønnsvekst enn arbeiderne, noe som svekker frontfagets autoritet som fastsetter av ramme for den samlede lønnsveksten.

Framover kan en tenke seg å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet gjennom å styrke frontfagsmodellen og/eller å sørge for et større innslag av koordinering mellom organisasjonene på kontinuerlig basis. Disse to elementene kan virke gjensidig forsterkende på hverandre. Styrking av frontfagsmodellen vil trolig være en mer robust strategi hvis en samtidig får til større innslag av koordinering mellom organisasjonene på kontinuerlig basis. For at denne strategien skal gi gode resultater, må også den økonomiske politikken for øvrig rettes inn med sikte på en balansert utvikling i norsk økonomi, jf. avsnitt 1.5.1.

Slik meklings- og voldgiftsinstituttet har fungert, har profilen som har vært framforhandlet i frontfaget påvirket profil og innretning i de påfølgende oppgjørene. Dette forholdet har blitt forsterket ved samordnede oppgjør – der det forhandles samtidig i frontfaget og flere andre områder. I 2000-oppgjøret bidro dette til å gjøre det vanskelig å holde rammen fra frontfaget i områder med et større innslag av lavtlønte.

Utvalget har drøftet flere forhold som vil kunne bidra til å øke frontfagets troverdighet med hensyn til å sette rammen for hvilken lønnsvekst konkurranseutsatt sektor kan tåle, og dermed hvilken ramme som bør være retningsgivende for de påfølgende oppgjørene. Et alternativ vil kunne være å søke etter mekanismer/teknikker som i større grad sikrer bedre oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i funksjonærlønningene i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Dersom de samlede rammer i denne sektoren systematisk viser seg å overstige det en ser for seg i lønnsoppgjøret, kan mulige alternativer være å endre «timingen» av oppgjørene (dvs. utløpstidspunktet for tariffavtalene i enkelte områder) eller innføre en reguleringsordning. Et problem med slike endringer er at de kan gi lønns-lønns-spiraler i gitte situasjoner. Generelt har de fleste land forsøkt å unngå indeksering i lønnsdannelsen fordi det har virket sterkt lønnsdrivende. Unntaket er Danmark som lenge har hatt en reguleringsordning for offentlig ansatte.

Frontfagsmodellen og det inntektspolitiske samarbeidet påvirkes også av andre deler av det institusjonelle systemet (meklingsinstitutt, tvistelovgivning og ufravikelighetsnormer). Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå nærmere inn på disse problemstillingene, jf. Stabel-utvalgets mandat.

Endringer i næringsstruktur og sammensetning av arbeidsstyrke innenfor internasjonalt konkurranseutsatte næringer kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en tilstrekkelig grad av koordinering gjennom frontfagsmodellen. Dette vil øke kravene til koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet. Å gjøre dette gjennom lønnslover eller et permanent Arntsen-utvalg vil være svært drastiske inngrep i det norske forhandlingssystemet. At partene gjennom Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene belyser utsiktene for lønnsveksten hos våre handelspartnerne i avtaleåret, slik de gjorde i sin siste rapport, kan sammen med anslaget på prisveksten innenlands, virke retningsgivende for lønnsoppgjørene. Dette vil mer direkte knytte lønnsveksten i de deler av økonomien som i liten eller ingen grad er utsatt for internasjonal konkurranse til lønnsveksten hos handelspartnerne. Mer stabile inflasjonsforventninger internasjonalt vil trolig også gjøre det enklere å

komme fram til en felles oppfatning av hva de realistiske rammene for lønnsveksten i Norge er.

Å opprettholde konkurranseevnen er sentralt i den norske modellen for lønnsfastsetting. Det er derfor viktig med god oversikt over utviklingen i de samlede lønnskostnadene og produktiviteten både i Norge og hos våre handelspartnere. De senere årene har det blitt klarere at tall for arbeidsproduktiviteten i norsk industri ikke på en god måte kan sammenliknes med våre handelspartnere. Samtidig er det uklarheter med hensyn til hva som inkluderes i de indirekte lønnskostnadene i ulike land.

Konklusjon: Etter utvalgets vurdering er det ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, i tråd med drøftingen over, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene. Også framover virker det hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper, inkludert funksjonærene. Samtidig er det viktig at det finner sted koordinering mellom arbeidsgiverne før det forhandles ferdig i frontfaget. Dette er viktig for å sikre at frontfaget gir et resultat som det er realistisk å forvente at de påfølgende oppgjørene kan følge, og for at utfallet i frontfaget skal fungere godt i forhold til de påfølgende oppgjør. Jo mindre representativt frontfaget er for de internasjonalt konkurranseutsatte sektorer, jo mer krevende blir en slik koordinering.

For å unngå at enkelte sektorer får et systematisk etterslep i samlet lønnsvekst, er det viktig at de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten. Det bør utvikles mekanismer/teknikker som i større grad sikrer god oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i den internasjonal konkurranseutsatte sektoren.

Etter utvalgets mening er frontfagsmodellen ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere. Dersom dette skjer, må en se på andre måter å forhindre systematisk etterslep i andre sektorer.

Utvalget vurderer det som ønskelig at tall for produktivitet og lønnskostnader for Norge på en bedre måte enn i dag kan sammenliknes med våre viktigste handelspartnere, og utvalget foreslår at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene tar et initiativ i denne sammenheng.

ii) Hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene

I en økonomi som den norske, hvor hovedorganisasjonene spiller en sentral rolle i tariffoppgjørene, vil et godt system for lønnsfastsettelse måtte kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. Det må være tilstrekkelig sentral koordinering til å sikre en lønnsutvikling som er i samsvar med våre handelspartnere. Dersom lønnsfastsettelsen utelukkende tar lokale hensyn, vil det kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. Samtidig må det være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Koordinering i lønnsfastsettelsen innebærer begrensninger på handlefriheten til den enkelte virksomhet, og i noen sammenhenger kan dette oppfattes som sterkt styrende av enkelte grupper. Dette kan gi motivasjon for virksomheter og arbeidstakergrupper til å forlate hovedorganisasjonene, og eventuelt også forlate den organiserte lønnsfastsettelsen, for dermed å kunne få økt handlefrihet. Dersom en slik tendens skulle bli utbredt, ville det over tid undergrave muligheten for koordinering i lønnsfastsettelsen. Etter utvalgets vurdering vil det derfor over tid være slik at tilstrekkelig lokal fleksibilitet er en forutsetning for å kunne videreføre koordineringen.

Det er store forskjeller mellom de ulike avtaleområdene med hensynet til graden av lokal fleksibilitet i lønnsfastsettelsen. Gjennomgående er det betydelig større fleksibilitet i privat enn i offentlig sektor. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at en større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Utvalgets medlem Skard viser til at undervisningspersonale i kommunene/fylkeskommunene har staten som avtalemotpart, mens kommunene/fylkeskommunene har arbeidsgiver- og budsjettansvar. En slik ordning vanskeliggjør en helhetlig personalpolitikk for undervisningspersonalet. Ordningen kan dermed også begrense mulighetene for omstilling og effektivitet i kommunesektoren.

iii) Innføring av sosiale reformer og myndighetenes rolle

Ulike sosiale reformer har vært sentrale forhandlingstemaer i mange av oppgjørene siden 1970-tallet. Nye sosiale reformer og velferdsordninger bidrar på samme måte som lønnstillegg til å øke bedriftenes arbeidskraftskostnader. Reformene har i hovedsak blitt forhandlet fram i LO-NHO-området, enten gjennom sentrale forhandlinger i samordnede oppgjør eller gjennom forhandlinger i frontfaget i forbundsvise oppgjør. Ved at sosiale reformer tas opp av brede hovedorganisasjoner med mulighet til å ta helhetssyn, kan en få avveininger mellom lønn og sosiale forbedringer. Dette er ikke mulig ved desentralisert lønnsfastsettelse. Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette kan medføre at ordningene blir utformet på en måte som kan være mindre egnet for andre tariffområder enn for LO-NHO-området.

Fellesordningene i privat sektor omfatter nå i hovedsak alle hovedpartene i arbeidslivet. Det er således ønskelig at hovedorganisasjonene i privat sektor deltar i utformingen av ordningene. *Utvalgets medlem Ellingsen* vil på dette punktet vise til sin særmerknad, som i sin helhet er gjengitt på slutten av avsnitt 12.3, der det blant annet framgår at det etter hennes vurdering er viktig at partene som i dag bidrar til ordningen, men får lite ut, sikres innflytelse over utviklingen og rammeverket for ordningen.

LO-NHO-områdets ledende rolle i forbindelse med sosiale reformer henger blant annet sammen med at disse oppgjørene gjerne kommer først, og at området har en betydelig størrelse. Hensikten med frontfagsmodellen er imidlertid å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgang-

spunktet er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget.

Innføringen av nye sosiale reformer er ofte betinget av bidrag fra staten. Statlige bidrag ved lønnsoppgjørene bæres i all hovedsak av de sysselsatte og næringslivet over de ordinære skatter og avgifter. En må derfor vurdere om fordelene ved statlige bidrag ved lønnsoppgjørene, inklusiv gevinst ved en eventuell økt sysselsetting, overstiger kostnadene knyttet til økte skatter eller kutt i andre offentlige utgifter. Imidlertid er det ofte liten tid til en tilfredsstillende utredning av konsekvensene av tiltakene, noe som øker risikoen for at en fatter beslutninger på mangelfullt grunnlag.

Drøftingen over tilsier:

- Større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.
- Det er viktig at de samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av sosiale ordninger, inklusiv kostnaden ved statlige bidrag, utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte. Dette er særlig viktig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.

iv) Lønnsdannelsen i offentlig sektor

I det statlige og det kommunale tariffområdet skal hoved- eller forhandlingssammenslutninger i hver sektor komme fram til likelydende hovedtariffavtaler. Det er blitt uttrykt misnøye med dette, ettersom organisasjonene med størst forhandlingsstyrke og som representerer flertallet av arbeidstakerne i stor grad dominerer arbeidstakersidens innflytelse på utformingen av tariffavtalene. Dette har resultert i stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede potter til lokale forhandlinger. Dette har presset lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen. Sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette også bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. En slik utvikling vil over tid undergrave både oppslutningen om den norske lønnsforhandlingsmodellen og offentlig sektors evne til rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft for å utføre de oppgaver den er pålagt. I tillegg vil begrensede muligheter for lokale tilpasninger kunne gjøre det vanskeligere å oppnå en effektiv offentlig sektor gjennom organisasjonsendringer eller endringer i andre arbeidsvilkår enn lønn.

Det er i utvalget blitt diskutert hvilke endringer som kan bidra til å redusere disse problemene:

- En kan vri fordelingen av den samlede potten vekk fra generelle kronetillegg og over mot prosentvise tillegg og større andel av potten til lokale forhandlinger og sentrale justeringsforhandlinger. Eventuelt kunne en ha kronetillegg opp til et visst punkt på lønnsskalaen, og prosenttillegg derfra og oppover.
- En kan opprette et forhandlingsutvalg bestående av alle hoved- eller forhandlingssammenslutningene som forhandler sammen overfor den offentlig arbeidsgiverpart. Dette er systemet i statsoppgjørene i Danmark. Det danske systemet innebærer at avtalen må godkjennes av alle hovedor-

ganisasjonene, dvs. at alle er i konflikt hvis en av organisasjonene forkaster avtalen. Fordelen med en slik ordning er at den tvinger organisasjonene til å samarbeide mer om fordelingen av tilleggene. En ulempe er at den kan gi et økt konfliktnivå. I tillegg må den danske ordningen blant annet ses i sammenheng med at en større andel av de offentlige ansatte ikke har streikerett i Danmark sammenliknet med Norge.

– AF har spilt inn forslag om at det etableres en reguleringsordning som sikrer at det blir en automatikk i at lønnsveksten i offentlig sektor følger lønnsveksten i privat sektor som helhet. AFs forutsetning er at den dokumenterte mindrelønnsutviklingen kompenseres. I AFs modell legges det dessuten betydelig vekt på at de generelle lønnstilleggene må komme som prosentvise tillegg på tabellen.
– Akademikerne har spilt inn et forslag om at det inngås bilaterale forhandlinger mellom KS på den ene side og forhandlingssammenslutningene hver for seg på den andre side. Økonomien i slike avtaler må baseres på sentralt fastsatte rammer.

Forslag til ny forhandlingsmodell fra AF og Akademikernes er gjengitt i henholdsvis boks 12.6 og 12.7 i avsnitt 12.3.6. Forslagene i boksene er uttrykk for henholdsvis medlemmene Blankholm og Aanonsens synspunkter.

Konklusjon: Etter utvalgets vurdering åpner tariffavtalene i både det statlige og det kommunale tariffområdet for betydelig grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, avhengig bl.a. av hvor mye som settes av til justeringsforhandlinger og lokale tillegg. For å finne løsninger som kan fungere uten store konflikter, må imidlertid partene enes om et felles syn på prinsipper for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Særlig er dette knyttet til sammenpressingen av lønnsstrukturen i offentlig sektor og de økende forskjellene mellom grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor, jf. diskusjonen i strekpunktlisten ovenfor. Etter utvalgets vurdering bør rammene i offentlig sektor ta utgangspunkt i rammene i frontfaget. Innenfor denne totalrammen mener utvalget at profilen på oppgjøret i stat- og kommunesektoren bør bestemmes ut fra behovene i disse sektorene og partenes prioriteringer. Utvalget mener videre at hensynet til et velfungerende arbeidsmarked i offentlig sektor i årene framover tilsier at en må etablere ordninger som sikrer at offentlig sektor ikke systematisk får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor. Dette hensynet må reflekteres i de samlede bevilgninger til statlige og kommunale virksomheter og i overføringene til kommunesektoren. Det er også viktig å forhindre den økende forskjellen mellom lønningene i privat og offentlig sektor for grupper med høyere utdanning.

Både i det statlige og det kommunale tariffområdet ble partene ved siste lønnsoppgjør enig om at med utgangspunkt i det inntektspolitiske samarbeidet, offentlig sektors behov for omstilling og den økende konkurransen om arbeidskraften, skulle en nedsette partssammensatte interne arbeidsgrupper for å gjennomgå lønns- og forhandlingssystemet. I staten har arbeidsgruppen frist til 30.11.2001 og i kommunene er fristen 21. desember 2001.

v) Behovet for å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endret organisering av offentlig tjenesteproduksjon

Det er en klar tendens i retning av nye driftsformer herunder konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon, jf. avsnitt 1.5.8. Dette medfører utfordringer for lønnsdannelsen. Med økende bruk av konkurranseutsetting og anbudskonkurranser er det rimelig å anta at private tilbydere vil søke å tilpasse tariffavtaleverket for å kunne organisere produksjonen mer effektivt og for å kunne tiltrekke seg arbeidskraft med ønskede kvalifikasjoner. Dette kan bl.a. innebære mer fleksible og resultatorienterte avlønningssystemer. Selv om dagens tariffavtaleverk i kommunal sektor er karakterisert ved betydelig fleksibilitet, særlig etter innføringen av minstelønnssystemet i 1996, vil kommunale virksomheter som deltar i anbudskonkurranser kunne ha en konkurranseulempe ved at de må ta utgangspunkt i et annet tariffavtaleverk enn virksomheter i privat sektor. En del offentlige virksomheter kan ut fra dette ønske å komme ut fra det statlige/kommunale avtaleverket for å oppnå økt fleksibilitet i lønnsfastsettelsen. Mer generelt fører økt fleksibilitet på et område til et press i retning av økt fleksibilitet på andre områder.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endringer i organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon. Det er viktig å unngå at eksisterende kommunale virksomheter slås ut i anbudskonkurranser på grunn av at bruken av tariffavtaleverket ikke er tilpasset den nye konkurransesituasjonen.

Nye driftsformer innebærer ulike endringer for lønnsdannelsen. I enkelte sammenhenger vil det kunne føre til et press i retning av å redusere omfanget av opparbeidede goder så som pensjonsordninger. I andre sammenhenger kan nye driftsformer vanskeliggjøre koordineringen i inntektsoppgjørene for øvrig, dersom tariffavtalene for nye virksomheter leder til lønnsspiraler. Uheldig konkurranse mellom arbeidsgiverorganisasjoner på dette feltet kan undergrave et koordinert lønnsdannelsessystem.

vi) Avlønning av ledere-, opsjoner og medeierskap

De siste årene har det vært en svært sterk lønnsvekst for bedriftsledere, særlig i de største bedriftene. Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene viser at ledere i bedrifter med mer enn 250 ansatte har hatt en samlet lønnsvekst på 50 pst. i perioden 1996–99, mens den tilsvarende veksten for lønnstakere var 16 pst.

For den enkelte virksomhet er det avgjørende at avlønningen av lederne er tilstrekkelig høy til at virksomheten kan sikre seg gode kandidater. Avlønningen av ledere i norske virksomheter må imidlertid også ses i sammenheng med lønnsdannelsen ellers i samfunnet. Sterk vekst i lederlønningene kan gjøre det vanskeligere å få allmenn oppslutning om moderate lønnsoppgjør og bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske samarbeidet. Høye tillegg til lederne kan også gi inntrykk av at bedriftene har større overskudd å fordele i lønnsoppgjørene enn hva som er realiteten.

Fordi avlønningen av bedriftsledere har betydelige virkninger utover den enkelte virksomhet, bør en vurdere om det finnes mekanismer som bidrar til at veksten i avlønningen av bedriftsledere holdes på linje med andre grupper.

Blant annet av hensyn til den store betydningen ledelsen har for en virksomhets drift, er det ikke ønskelig med direkte inngrep i lederavlønningen i de enkelte virksomheter. Det kan være aktuelt å utarbeide retningslinjer som har til hensikt å begrense veksten i lederavlønningen, jf. omtale i avsnitt 12.3.5.

Det har i Norge vært betydelig oppmerksomhet om bruken av avtaler med omfattende etterlønns- eller sluttvederlagsordninger for toppledere, såkalte «gyldne fallskjermer». Det vil oftere være behov for å si opp ledere enn andre arbeidstakere, fordi ledere har særlig betydning for virksomhetens drift, og fordi de normalt er vanskeligere å omplassere. Høyere reell jobbusikkerhet tilsier økonomisk kompensasjon i form av lønn eller sluttvederlag. Oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven er imidlertid det samme for ledere som for andre lønnsmottakere. En del av avtalene om topplederes sluttvederlag framstår som svært gunstige, og betydelig utover det som kan regnes som rimelig kompensasjon. Etter utvalgets mening bør det vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven kan bidra til at selskapene tilbyr meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven.

Gjennom Stortingets oppmyking av opsjonsbeskatningen må det antas at utbredelsen av denne formen for avlønning vil øke. Samtidig må vi anta at aksjer og opsjoner har medvirket til en lønnsutvikling blant ledere forut for denne endringen i overkant av hva andre lønnstakere har fått. På denne bakgrunn bør utviklingen i bruk av aksjer og opsjoner som avlønning kartlegges på linje med annen lønnsutvikling. Utvalget anbefaler at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Statistisk sentralbyrå får denne oppgaven og de nødvendige ressurser slik at det innarbeides fra neste ordinære rapport.

Med utgangspunkt i nye krav og muligheter som teknologi og internasjonalisering innebærer, vil det være naturlig at myndighetene og partene i fellesskap utreder ulike sider ved bruk av medeierskap og andre nye former for avlønning. En slik utredning bør kunne komme på initiativ fra regjeringen.

vii) Lønninger for andre grupper

Begrensningene som det inntektspolitiske samarbeidet medfører for de deltakende parter, gir andre grupper muligheten til å komme relativt bedre ut, samtidig som de er med å dra fordel av de samfunnsøkonomiske fordelene av samarbeidet. I avsnitt 12.3.3 er lønnsutviklingen for ulike grupper gjennomgått, der framgår det at det er betydelige grupper som har hatt klart høyere lønnsvekst enn andre. Utvalget vil påpeke at moderasjonen må gjelde alle. Det er viktig at organisasjoner som ikke direkte deltar i det inntektspolitiske samarbeidet respekterer de rammer som partene i dette samarbeidet enes om, ellers er det fare for at det kan utløses lønnsspiraler. I denne sammenheng er det viktig å sikre tilstrekkelig konkurranse i produktmarkedene, slik at ikke virksomheter med betydelig markedsmakt har mulighet til å presse opp lønningene utover det en ser ellers i arbeidslivet. Det gjelder også virksomheter som kan høste fordeler av grunnrente av naturressurser.

Særmerknad fra utvalgets medlem Ellingsen

Bedriftens lønnskostnader består både av de direkte lønnskostnadene samt de indirekte kostnadene som arbeidsgiveravgift, sykelønnskostnader, pensjonskostnader, i tillegg til andre pålagte og/eller fremforhandlede rettigheter i fellesordninger. Her er problemene:

– Dårlig statistikkunderlag for lønnskostnadene i tjenesteytende sektor
– Svake/ikke eksisterende tallgrunnlag for å anslå produktivitetsutviklingen i næringslivet, spesielt gjelder dette privat tjenesteytende sektor og offentlig sektor.
– Svake/til dels ikke eksisterende reelle oversikter/sammenlikninger av de indirekte kostnadene mellom ulike sektorer i Norge og mot våre viktigste handelspartnere
– Styringen av fellesordningene.

I dag er en rekke fellesordninger tatt med i tariffavtalene. Satsene og reguleringene av disse ordningene har vært en del av forhandlingsgrunnlaget mellom LO og NHO. Sluttvederlag, opplærings- og utviklingsfond og AFP er blant de viktigste. Disse ordningene representerer tilleggskostnader for arbeidsgiverne og kan således betraktes som indirekte lønnskostnader. Omfanget av disse vil ha betydning for privat næringslivs konkurranseevne.

Dagens system er at dette i all vesentlig grad er fellesordninger som omfatter alle hovedparter i næringslivet. Det er likevel slik at det er LO og NHO som fører forhandlinger om innholdet og kostnadene ved ordningen. LO og NHO utgjør også styret i ordningene. Øvrige organisasjoner er i dag tilsluttet uten formell innflytelse. Ordningene bygger på et gjensidig solidaritetsprinsipp mellom virksomhetene i privat sektor som via tariffavtale er knyttet opp til fellesordningene. Det er uheldig at satsene og rammene for ordningene kun forhandles av to parter. Styret av ordningene bør omarbeides til reelle partsordninger. Regulering av ordningene bør flyttes ut av lønnsoppgjøret og koordineres i et felles styre, der alle hovedpartene har representasjon etter «tyngde» i ordningene.

Erfaringene fra de siste årene viser at kostnadene ved disse ordningene veier tungt i tjenesteytende bedrifter, der mennesker utgjør hovedtyngden av kostnadsmassen. Tjenesteytende sektor har flere medarbeidere som midlertidig er tilknyttet virksomheten. I dag må disse regnes med i grunnlaget. Det medfører at utgiftene til f.eks. AFP er av en slik karakter at organisering ikke er ønsket i en rekke tjenesteytende bedrifter.

Hittil har industrisektoren bidratt mest til AFP-ordningen. Det er imidlertid også denne sektoren som har hatt det høyeste uttaket fra ordningen.

Private tjenesteytende bedrifter har så langt tatt ut lite i AFP-ordningen. For å videreføre og sikre det solidaritetsprinsippet ordningen bygger på, er det viktig at de parter som i dag bidrar til ordningen, men får lite ut, sikres innflytelse over utviklingen og rammeverket for ordningen

1.5.5 Et høyt utdanningsnivå

Norsk utdanningspolitikk er basert på brede målsettinger. Utdanning skal bidra til personlig utvikling, styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet, samt stimulere til innovasjon, produktivitet og økonomisk vekst. Behovet for kompetanse har økt de siste tiårene. Det er bred

enighet om at utdanning er en dominerende faktor for økonomisk vekst og utvikling. I hele OECD-området har det vært en økt anerkjennelse av betydningen av investeringer i utdanning. I en vurdering av det norske utdanningssystemet er det derfor viktig å legge vekt på sammenligninger med andre OECD-land for å vurdere Norge i forhold til såkalt «beste praksis» både med hensyn til deltaking og kvalitet på tilbudene.

Gjennomgangen i avsnitt 12.4 viser at det norske utdanningssystemet holder et høyt internasjonalt nivå både når det gjelder ressursinnsats, deltakelse i utdanningsprogrammer og kvalitet på tilbudene. Det høye utdanningsnivået i Norge har gitt et godt grunnlag for overgangen til en kunnskapsbasert økonomi, og har gitt Norge et konkurransefortrinn. Utvalget legger vekt på at utdanningssystemet fortsatt må være på et høyt internasjonalt nivå, både når det gjelder deltaking og kvalitet på tilbudene.

Det er likevel et begrenset kunnskapstilfang om effekten av ulike læringsmodeller, om kvaliteten på de ulike opplæringsinstitusjoner, om hvordan skoler og andre utdanningsinstitusjoner best skal settes i stand til å være lærende, dynamiske organisasjoner, og om hvordan og i hvilken grad kunnskap bidrar til økonomisk utvikling. Det synes derfor å være behov for en bedre kunnskapsbase for å bestemme retningen i utdanningspolitikken og for å kunne øke kapasiteten av vellykket produksjon, formidling og bruk av kunnskap.

Utvalget vil fremheve at en sentral målsetting for utdanningssystemet må være å sørge for at alle unge blir godt kvalifisert og motivert for arbeidslivet, og for deltakelse i samfunnslivet i en bredere sammenheng. Det er således av stor samfunnsmessig betydning at alle unge får en god grunnutdanning.

Utvalget ser at et 13-årig skoleløp for grunn- og videregående skole til sammen er langt når det sammenlignes med andre land. Et kortere skoleløp, og dermed også kortere samlet utdanningsløp, vil gjøre det mulig å komme tidligere i inntektsgivende arbeid, noe som isolert sett kan være fordelaktig både for det enkelte individ og for samfunnet for øvrig. På den annen side må en vurdering av hensiktsmessigheten ved den gjennomførte utvidelsen i skoleløpets lengde bl.a. ta hensyn til bredere utdanningsmessig målsettinger enn de rent økonomiske, og også inkludere vurderinger av kvaliteten på utdanningstilbudet. Utvalget mener at det bør gjennomføres en bredt anlagt evaluering av hele det 13-årige skoleløpet etter at reformene i grunnskolen og videregående opplæring nå er implementert, hvor en bl.a. evaluerer utvidelsen i samlet lengde på skoleløpet som ble innført i forbindelse med Reform 97 i grunnskolen.

Utvalget forventer en langsiktig trend i retning av ytterligere økt deltaking i utdanning, innenfor en ramme av livslang læring som både inkluderer økt deltakelse i grunnutdanninger og økt omfang av etter- og videreutdanning. En primær målsetting med livslang læring må være å stimulere den enkelte til motivering og tilegnelse av ferdigheter som bidrar til økt produktivitet og et aktivt yrkesliv.

Livslang læring forutsetter tette koblinger mellom læring og arbeid. Et viktig element i kompetansereformen er å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som utnytter mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Dette tilsier mer fleksible og brukertilpassede utdanningstilbud, kort-

ere studieløp, større omfang av modulisering og fjernundervisning, og skreddersydde utdanningstilbud med større vekt på yrkesrettede tilbud. For utdanninger på nivåene utover videregående bør det tilrettelegges for større innslag av etterspørselsstyrte, kortere studieløp, også innenfor yrkesrettede utdanninger på nivået mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene bør også i sterkere grad stimuleres til økt studentgjennomstrømning.

Selv med den sterke veksten i utdanningsnivået gjennom 1990-tallet er det registrert betydelige mangler på enkelte typer av høyt kvalifisert arbeidskraft. Slike mangler er begrensende for evnen til omstilling og evnen til gjennomføring av høyt prioriterte oppgaver, og gir grunnlag for en tiltagende lønnsvekst. En videre satsing på utdanning bør i større grad innrettes mot arbeidslivets behov. Det er særlig viktig å utdanne et tilstrekkelig antall innenfor grupper som skal fylle høyt spesialiserte funksjoner som i begrenset grad kan utføres av personer med andre kvalifikasjoner, f.eks. innenfor helsesektoren.

For utdanninger på videregående nivå legger utvalget vekt på behovet for å styrke opplysningsarbeidet om arbeids- og studiemuligheter, som en strategi for å bedre samsvaret mellom arbeidslivets behov og fordeling av elevene på de ulike studieretninger. For å legge til rette tilbud som er tilpasset voksne elevers behov, legger utvalget vekt på behovet for avkortede tilpassede tilbud som tar hensyn til voksne elevers realkompetanse og fleksible tilbud som legger til rette for kombinasjon av videregående opplæring og arbeid. Dette vil gjøre det enklere å avlegge nye fagbrev for de som allerede har fullført videregående opplæring, og det vil bedre mulighetene for elever som ikke har fullført utdanningen å få tatt fagbrev.

1.5.6 En effektiv økonomi – vilkår for høy verdiskaping og lokalisering i Norge

En effektiv ressursutnyttelse er viktig i alle deler av økonomien – både i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse, i næringer som leverer varer til lokale markeder, og i offentlig sektor. Mer effektiv ressursutnyttelse gir grunnlag for økt velstand uansett hvilken sektor det gjelder. Videre er effektiviteten i én sektor avhengig av effektiviteten i de andre. For eksempel vil grunnlaget for næringsvirksomhet bli vesentlig svekket dersom ikke det offentlige helsevesenet fungerer godt, utdanningssystemet holder en høy kvalitet, infrastrukturen er på plass, lover håndheves osv. At offentlig sektor utfører sine oppgaver effektivt og med høy kvalitet er avgjørende både vårt velstandsnivå, vår samlede verdiskaping og for effektiviteten i privat sektor. Samspillet mellom offentlig og privat sektor behandles i avsnitt 13.1.

Offentlig sektor griper inn i økonomien og samfunnslivet på mange forskjellige måter, langt ut over det som gjenspeiles i offentlige budsjetter. For eksempel utgjør skattesystemet rammebetingelser for både privat og offentlig virksomhet. Generelt bør skattesystemet utformes slik at de effektivitetsmessige kostnadene ved beskatning gjøres så små som mulig. Utvalget vil komme nærmere tilbake til utformingen av skattesystemet i avsnitt 1.5.7. Med unntak for enkelte skattetyper, er det generelt slik at det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet ved beskatning er mindre dess lavere skattenivået er, selv om selve skattesystemet er utformet optimalt. Dette innebærer at dess flere opp-

gaver som finansieres gjennom generelle skatter og avgifter, desto større blir effektivitetstapet i økonomien.

Slik arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor tradisjonelt har vært, står det offentlige for noen typer virksomhet, og dette finansieres gjennomgående ved alminnelige skatter. Ved en slik arbeidsdeling blir valget av hva som skal produseres sammenfallende med hvem som skal produsere, og hvordan det skal finansieres. I årene framover vil en slik arbeidsdeling innebære økt press på offentlig sektor, dels som følge av økt etterspørsel etter tjenester som tradisjonelt har vært produsert av det offentlige, og dels som følge av at den demografiske utviklingen vil innebære økte pensjonsutgifter. Dette innebærer en fare for at det blir lavere produksjon av disse tjenestene enn befolkningen ønsker. Det er viktig at valget av arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, og finansieringen av offentlig sektor, ikke medfører en annen produksjonsstruktur enn det som er i samsvar med befolkningens behov og ønsker.

Omfanget av offentlige tjenester må bestemmes ut fra en avveining mellom fordeler og kostnader. I noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig i større grad å gå over til brukerfinansiering, dels for å lette trykket på skattefinansieringen, og dels for å kunne få et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av de enkelte tjenester.

Omfanget og innretningen av overføringssystemene overfor husholdninger, organisasjoner og næringsliv har utviklet seg over tid, som et resultat av politiske prioriteringer og samfunnsutviklingen generelt. I stor grad ivaretar overføringene viktige samfunnshensyn. Men fordi samfunnet hele tiden utvikler seg, må en stille spørsmål ved om de samme samfunnshensyn stadig gir en tilstrekkelig begrunnelse for det store omfanget på overføringene. Samtidig må en vurdere om samfunnshensynene kan sikres selv om overføringene reduseres eller innrettes på en mer effektiv måte.

Høy internasjonal mobilitet av mange typer næringsvirksomhet – internasjonale næringer – stiller det enkelte land overfor betydelige utfordringer. Tross høye oljeinntekter er Norge avhengig av et betydelig omfang av denne typen næringsvirksomhet. Dersom internasjonale næringer samlet sett får dårligere rammevilkår enn i andre land, vil omfanget av denne typen virksomhet i Norge over tid bli alt for lite. Dette vil tvinge fram en omlegging av den økonomiske politikken, som på kort sikt kan innebære betydelige samfunnsøkonomiske kostnader.

1.5.7 En effektiv privat sektor

Skal en lykkes med å få til en høy verdiskaping i økonomien, er det viktig med en effektiv ressursutnyttelse i alle deler av økonomien – både i privat og offentlig sektor, og både i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse og i næringer som leverer varer og tjenester til lokale markeder. Myndighetene griper inn i produksjonen i privat sektor på ulike måter dels for å sikre at ressursutnyttelse blir mest mulig effektiv og dels for å oppnå politiske mål på andre områder. I avsnitt 13.2 har utvalget drøftet sentrale politikkområder som er særlige viktige for en effektiv privat sektor og for lokalisering av næringsvirksomhet i Norge.

Konkurransepolitikken skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranselovgivningen er

under utvikling både i Norge og i andre land. På noen områder har andre OECD-land gått betydelig lengre i deregulering enn det vi har gjort i Norge. Deregulering kan ofte by på betydelige utfordringer, både når det gjelder å oppnå tilstrekkelig konkurranse etter en deregulering, og for å legge til rette for andre samfunnshensyn. En deregulering innebærer også betydelig grad av irreversibilitet, slik at det kan være vanskelig å rette opp problemer som oppstår. Viktigheten av økt effektivitet også på disse områder gjør likevel at en bør følge erfaringene i andre land, og ut fra dette vurdere tiltak for å oppnå økt effektivitet her.

På en rekke områder er det nødvendig med detaljert innsikt i konkurranselovgivning og enkeltmarkeder for å gi detaljerte råd om den videre utviklingen av konkurransepolitikk og deregulering. Utvalget vil likevel peke på at konkurransen lett kan bli mangelfull på områder der det offentlige har omfattende reguleringer, men der deler av produksjonen settes ut til bestemte private produsenter. Eksempler på slike sektorer kan være miljø, helse og kultur.

Det *offentlige eierskapet i norsk næringsliv* er relativt stort. I Norge har en gjennomgående prioritert deregulering fremfor privatisering. Et eksempel på dette er kraftmarkedet som ble deregulert meget tidlig i Norge, mens det fortsatt er et betydelig innslag av offentlig eierskap i kraftsektoren. Et annet eksempel er telesektoren hvor det er gjennomført betydelige dereguleringer på markedssiden, men hvor staten fremdeles sitter som eier av det største teleselskapet.

I den grad reguleringssystemene i hver sektor fungerer godt, vil behovet for offentlig eierskap etter utvalgets vurdering reduseres.

Utvalget vil i forbindelse med offentlig eierskap også peke på at delprivatisering kan gi det offentlige verdifull styringsinformasjon gjennom aksjemarkedet. Børsintroduksjon og delprivatisering vil også øke investeringsmulighetene for større norske kapitalmiljøer. For store investorer kan det norske aksjemarkedet i dag framstå som for begrenset til å få en god spredning på aksjeporteføljen. I et delprivatisert selskap er det likevel viktig at staten utøver sitt eierskap på en best mulig måte. Dette innebærer bl.a. at staten bør ha et klart krav om god økonomisk avkastning knyttet til den kapitalen som er investert i selskapet. Utvalget vil videre peke på at det er uheldig dersom det oppstår situasjoner hvor markedet ikke har tillit til at staten klarer å skille mellom sine ulike roller som eier og regulator. Utvalget mener disse forholdene tilsier at det bør vurderes på hvilke områder statlig eierskap fortsatt er nødvendig for å ivareta overordnede politiske mål, og på hvilke områder slike mål kan ivaretas tilfredsstillende gjennom reguleringer.

Offentlig eierskap må også ses i sammenheng med at det offentlige har betydelig formue, som må forvaltes på en god måte. Privatisering av offentlig virksomhet vil kunne frigjøre betydelige midler, og innebære en fare for at offentlige utgifter i noen grad ble finansiert ved nedbygging av offentlig formue istedenfor løpende inntekter. Dette ville gi grunnlag for økt forbruk nå, på bekostning av forbruk i framtiden. For å unngå at privatisering av offentlig virksomhet leder til en formuesreduksjon for offentlig sektor, er det viktig at en ser privatiseringsspørsmål i sammenheng med den samlede offentlige formuesforvaltningen.

Utvalget vil peke på at utenlandsk eierskap har hatt stor betydning for utviklingen av norsk næringsliv og anser direkte investeringer fra utlandet som en viktig kilde til kunnskapsoverføringer til norsk næringsliv. Det er derfor av betydning at Norge framstår som et gunstig investeringsland for både norske og utenlandske investorer.

Utformingen av skattesystemet påvirker i stor grad effektiviteten i privat sektor og er viktig for hvorvidt produksjonsvirksomhet blir lokalisert i Norge. I en liten åpen økonomi er det klare grenser for hvor hardt mobile innsatsfaktorer kan skattlegges før de flytter til andre land der beskatningen er lempeligere. Med den utviklingen en ser for seg framover, jf. bl.a. omtale i avsnitt 1.4.1 og 1.4.2, ser utvalget det som mest realistisk å vurdere ulike skatteendringer innenfor en tilnærmet provenynøytral ramme. Utvalget mener videre at prinsippet om nøytralitet mellom ulike typer næringer bør opprettholdes i størst mulig grad. Dette innebærer at en bør vurdere å endre skatter og avgifter som bryter med et slikt nøytralitetsprinsipp. Investeringsavgiften er klart eksempel på en avgift som har uheldige nøytralitetsegenskaper. Tilsvarende gjelder formuesskatten der den effektive skatten på ulike formuesobjekter varierer betydelig som følge av ulik verdsettelse for formuesskatteforhold.

Utvalget ser det som sannsynlig at internasjonal faktormobilitet og utviklingen i skattesystemene internasjonalt over tid vil legge enda klarere begrensninger enn i dag for hvor høy beskatningen av mobile innsatsfaktorer kan være. En slik utvikling gjør det bl.a. nødvendig med en effektiv grunnrentebeskatning. Utvalget mener videre at en bør vurdere kritisk områder som i dag er beskattet særlig lempelig uten at det foreligger klare effektivitets- eller fordelingsmessige begrunnelser. En klar kandidat for en slik vurdering er boligskatten, jf. omtalen ovenfor av analysen til Holmøy og Vennemo (1995).

I lys av den internasjonale utviklingen på området ser utvalget det som viktig å opprettholde en relativt lav skattesats for beskatning av selskapsoverskudd. Et system med for høye satser kan virke negativt på investeringer i Norge gjennom å heve avkastningskravet for investeringer innenlands. I en situasjon der det er viktig å opprettholde størrelsen på konkurranseutsatt sektor, jf. omtalen i avsnittene 1.4.2 og 1.5.1, kan dette være særlig uheldig. Den store forskjellen i effektiv marginalskatt på lønnsinntekter og kapitalinntekter innebærer et sterkt press på delingsmodellen, og dette tilsier at en bør redusere differansen i marginalskatt på lønn og kapitalinntekt.

Den samlede *næringsstøtten* i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Utvalget anbefaler at næringsstøtten i større grad konsentreres til forsk-ning og utvikling og etablering av ny virksomhet, der det kan argumenteres for at det offentlige via støttetiltak i noen grad kan motvirke markedssvikt. NFR og SND er de to sentrale institusjonene for å kanalisere støttetiltak som er direkte rettet mot ulike former for markedssvikt.

Utvalget vil samtidig peke på at næringsstøtte kan gi uheldige vridninger mellom ulike former for produksjonsvirksomhet, noe som kan virke forhindrende for omstillinger i retning av mer effektiv produksjonsstruktur og høyere reell verdiskaping i næringen. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere støtten. Utvalget mener derfor at ulike former for næringsstøtte bør evalueres jevnlig for å sikre at støtten faktisk bidrar til å

oppnå ønskede mål. En bør i hvert enkelt tilfelle vurdere om målene kan oppnås mer kostnadseffektivt ved hjelp av andre tiltak.

Utvalget ser det som viktig å opprettholde og videreutvikle *handelspolitiske avtaler* med sikte på å redusere toll og ikke-tariffære handelshindringer. Samtidig er det ønskelig at Norge også i framtida kan benytte virkemidler som kan bidra til å nå mål om en fortsatt aktiv landbruksproduksjon over hele landet.

Som omtalt i avsnitt 13.2, forplikter gjeldende WTO-avtale medlemslandene til å videreføre forhandlinger innenfor landbruk, tjenester og immaterielle rettigheter. Også på andre områder kan det imidlertid være en fordel for Norge å utvide eksisterende avtaler. Tollsatsene for industriprodukter, medregnet fisk og fiskeprodukter, er f.eks. fortsatt høye for enkelte produkter og i mange land.

Effektiv *infrastruktur* er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter, og spesielt viktig er samferdselspolitikken. Utvalget mener at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter bør prioriteres klart sterkere enn i dag. En bør legge vekt på utvikling av effektive «korridorer» for transport og kommunikasjon, og fjerning av «flaskehalser». I beregningene av lønnsomheten i et prosjekt må også miljøkostnader inngå. Eventuelle regionale hensyn bør ivaretas ved at de mest lønnsomme prosjektene prioriteres i hver region. Det er også viktig å utnytte infrastrukturen effektivt, f.eks. ved å benytte bompenger eller andre former for brukerbetaling i områder der det er køkostnader.

Effektiv kommunikasjon kan også spille en viktig rolle ved etablering og utvidelse av regionale arbeidsmarkeder. I områder med høye boligpriser og mangel på arbeidskraft kan mer effektiv kommunikasjon fra nærliggende områder, gjerne i form av forbedret kollektivtilbud, lette presset både i boligmarkedet og arbeidsmarkedet.

De samfunnsøkonomisk kostnadene ved utbygging av veier og annen infrastruktur er minst dersom utbygging skjer i tider der det er ledige ressurser i økonomien. Vektlegging av dette vil bidra til en mer stabil konjunkturutvikling. Utvalget vil likevel peke på at det innenfor knappe ressurser til veiutbygging, er viktig at gjennomføringen av selve veiutbyggingen skjer på en mest mulig effektiv måte. Dette innebærer bl.a. at hvert prosjekt må sikres bevilgninger slik at det kan gjennomføres i et tilstrekkelig høyt tempo når det først er påbegynt.

1.5.8 Effektivitet og kvalitet i offentlig sektor

En effektiv og godt organisert offentlig sektor er tema for avsnitt 13.3.

Ressursøkningen til offentlig sektor har i flere tiår vært betydelig. Personellinnsatsen er styrket på de fleste områder av offentlig tjenesteyting. Sysselsettingen i kommuneforvaltningen som andel av total sysselsetting har økt fra vel 12 pst. på slutten av 1970-tallet til vel 19 pst. tyve år senere. Beregninger viser at den kommunale sysselsettingsandelen som følge av demografiske endringer vil måtte øke ytterligere til 29 pst. i 2050 for å opprettholde samme standard og dekningsgrad som i dag (inkl. gjennomføringen av allerede vedtatte reformer), dersom ikke produktivitetsvekst fører til lavere ressursbruk. Til nå har andre forhold betydd mer for veksten i offentlig konsum og syssel-

setting enn demografiske utviklingstrekk. Hoveddelen av offentlig virksomhet er preget av noen viktige trekk:

- arbeidsintensiv med forholdsvis lav produktivitetsvekst, og dermed relativt høy kostnadsvekst
- vanskelig å måle kvaliteten på offentlig tjenester, og dermed usikkerhet om den reelle produktivitetsutviklingen
- høy inntektselastisitet: ved økende inntektsnivå i samfunnet øker etterspørselen etter mange offentlige tjenester mer enn økningen i inntektsnivået
- fellesfinansiering av ytelser som tilfaller enkelte grupper
- informasjonsproblemet: tjenesteprodusentene har et informasjonsovertak både overfor brukerne av tjenestene og myndighetene.

Flere av disse trekkene gjelder tjenesteyting generelt, og ikke offentlig virksomhet spesielt, men samlet sett tilsier dette at det også i framtiden vil bli et sterkt press i retning av økte ressurser til offentlig sektor. I tillegg til disse faktorene kommer stadig sterkere krav og forventninger fra brukergruppene av offentlig tjenesteyting. Både økende kunnskapsnivå blant brukerne, teknologisk utvikling og konkurransen fra tilbud i markedet, gjør at det i framtiden må forventes at brukernes krav til offentlige tjenesters kvalitet vil øke ytterligere. Alt i alt vil dette trekke i retning av fortsatt sterkt press på offentlig sektor.

Samtidig vil en fortsatt like sterk økning i offentlig sysselsetting og offentlig konsum som vi har hatt i de senere tiårene i følge framskrivingene ikke være forenlig med en balansert økonomisk utvikling på lang sikt. Med en redusert tilvekst av yrkesaktive framover er det viktig at offentlig sektor prøver ut ulike virkemidler, herunder organisatoriske, for å få mer og bedre tjenester av de ressursene som settes inn.

Selv om det er trekk ved offentlig tjenesteyting som begrenser mulighetene for produktivitetsforbedringer, gir både norske og internasjonale analyser støtte til en konklusjon om at det er et potensial for mer effektiv ressursbruk også innen ulike sektorer av offentlig forvaltning og tjenesteyting. Det er gjennomført en rekke analyser som tyder på at det på enkelte områder er til dels betydelige forskjeller i effektivitet mellom sammenlignbare enheter, og at en stor del av forskjellene i ressursbruk dermed trolig skyldes interne forhold (f.eks. organisering av tjenestetilbudet) som det i prinsippet er mulig å gjøre noe med. Riktignok er det betydelige metodiske problemer knyttet til slike effektivitetsanalyser, bl.a. mulighetene til å ta hensyn til forskjeller i kvalitet, men det er likevel god grunn til å tro at det foreligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial. En har imidlertid lite sikker kunnskap om årsakene til effektivitetsforskjellene, og dermed hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå effektivitetsforbedringer.

For å oppnå økt effektivitet og kvalitet må en bruke flere typer tiltak, både interne tiltak som ulike former for organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og omstillingstiltak, og tiltak av mer strukturell karakter. Under det siste kommer f.eks. en mest mulig hensiktsmessig forvaltningsstruktur (herunder spørsmålet om størrelse på kommuner og fylkeskommuner) og en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener at slike strukturelle forhold er av stor betydning for ressursutnyttelsen

innen offentlig sektor, men at det også må legges vekt på internt effektiviseringsarbeid i offentlig forvaltning for å møte framtidige utfordringer både i form av økt etterspørsel og økte krav fra brukergruppene, samtidig som tilgjengelige ressurser er begrenset.

Knapphet på enkelte faggrupper som for eksempel leger og sykepleiere gjør det særlig viktig å legge forholdene til rette for at slike grupper benyttes mest mulig effektivt. Offentlig sektor må også ha tilstrekkelige personalpolitiske virkemidler til å trekke til seg arbeidskraft med høy kompetanse. En side ved dette er at høyt utdannet arbeidskraft i størst mulig grad må arbeide med oppgaver hvor deres fagkompetanse er nødvendig, mens mange oppgaver av mer administrativ karakter, enkle tilsynsoppgaver m.v. i større grad bør kunne utføres av andre grupper. Organisasjonsutvikling og lignende tiltak innen sykehussektoren og helsetjenesten for øvrig bør ha som siktemål en bedre bruk av personalets kompetanse.

I tillegg til at det fortsatt kan gjøres mye for å videreutvikle offentlig sektor ved hjelp av interne effektiviseringstiltak, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling m.v., er det også nødvendig å vurdere andre virkemidler, herunder fristilling og ulike former for konkurransestimulerende tiltak. Konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere er fordelaktig ut i fra effektivitetshensyn. Dette krever ikke nødvendigvis privatisering av offentlig virksomhet. Det er mulig å sikre et element av konkurranse mellom ulike tjenesteytere selv om oppgavene fortsatt skal løses i offentlig regi. Bruk av anbudskonkurranser og andre former for direkte konkurranse i markedet vil i overskuelig framtid trolig ha et begrenset omfang når det gjelder sentrale deler av offentlig tjenesteyting (helse, omsorg, utdanning). Det bør derfor legges økt vekt på å fremskaffe data som kan muliggjøre sammenligninger av effektivitet og kvalitet mellom ulike offentlige tilbydere (målestokk-konkurranse). Det er metodiske problemer knyttet til kvalitetsmåling, og det er derfor nødvendig å utvikle mer objektivt målbare kvalitetsindikatorer på ulike tjenesteområder som kan supplere brukerundersøkelser m.v.

I mange kommuner har en gjennomført eller planlegges gjennomført konkurranseutsetting av tjenester som tidligere ble produsert i kommunal regi. Foreløpig har en relativt begrensede erfaringer med effektene av konkurranseutsetting. Utvalget vil understreke betydningen av at disse forsøkene evalueres grundig. Konkurranseutsetting innebærer i noen sammenhenger betydelig grad av irreversibilitet, og dersom en ikke er tilstrekkelig forutseende i gjennomføringen, kan resultatet bli langvarige uheldige konsekvenser. Det er derfor behov for mer kunnskap både om kostnadsmessige og kvalitetsmessige effekter av konkurranseutsetting. Det er særlig viktig å følge utviklingen over tid. Det kan være aktuelt å utarbeide veiledninger eller lignende for gjennomføring av anbudskonkurranser i offentlig sektor, særlig til hjelp for mindre kommuner.

Blant annet som konsekvens av større vekt på brukertilpasning, bør myndighetene legge mer vekt på å spesifisere tjenestenes innhold, dvs. hva tjenestene faktisk skal tilby. Myndighetene må legge til rette for at produsentene både har motivasjon og mulighet til å tilpasse seg brukernes behov og ønsker, og i mindre grad detaljstyre organisatoriske eller andre forhold i forbindelse med tjenesteproduksjonen.

Offentlig sektors utfordringer tilsier at frivillig sektor også i framtiden bør være en viktig del av velferdssamfunnet. Blant annet gjennom å mobilisere frivillig, ulønnet innsats og ved å framstå som et korrektiv og alternativ til offentlig virksomhet, vil frivillig sektor kunne avlaste det offentlige, bidra til fornyelse av velferdssamfunnet og bidra til at tjenestetilbudet blir bedre og mer effektivt.

1.5.9 Vilkår for nyetablering og innovasjon

Vilkår for nyetablering og innovasjon behandler utvalget i avsnitt 13.4.

Økonomiens evne til omstilling er en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og nedleggelser er viktig og nødvendig for å oppnå omstilling av næringsstrukturen. Denne typen dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak, og om oppbygging av ny og utfasing av gammel virksomhet. Omstilling og nyetablering er imidlertid ikke mål i seg selv, men derimot viktige ledd i en prosess med sikte på økt effektivitet.

Omstillingen i økonomien er betydelig større enn det en får inntrykk av ved å studere aggregerte størrelser. Selv om tall for økonomisk vekst, sysselsetting og arbeidsledighet vanligvis viser en forholdsvis jevn utvikling, foregår det en betydelig utskifting av arbeidsplasser på bedriftsnivå. Nyregistreringene har på 1990-tallet ligget mellom 24000 og 30000 foretak pr. år, noe som tilsvarer omtrent 10 prosent av eksisterende foretak. Dette er om lag på linje med gjennomsnittet internasjonalt. Derimot ligger nivået på norsk forskning og utvikling målt som andel av brutto nasjonalprodukt lavere enn gjennomsnittet i OECD. Spesielt er nivået på innovativ aktivitet og forskning- og utvikling i norsk næringsliv relativt lavt i forhold til land det er naturlig å sammenlikne oss med. Et stykke på vei skyldes dette den norske næringsstrukturen. Når en tar Norges spesielle utfordringer i betraktning knyttet til en stagnerende oljevirksomhet, mener utvalget det er nødvendig at det settes i verk tiltak for å øke innsatsen rettet inn mot økt verdiskaping.

For at en skal lykkes i å oppnå økt verdiskaping gjennom innovasjon og nyetablering, er det nødvendig at flere virkemidler ses i sammenheng. Forskningsinnsatsen må økes, men dette alene vil neppe gi de ønskede resultater. Kompleksiteten i innovasjonsprosessen tilsier at satsing på et bredt spekter av virkemidler innen flere politikkområder vil være mest effektivt. Det er bl.a. viktig å se på hvorvidt arbeidsstyrkens kompetanse er god nok og om utdanningssystemet i tilstrekkelig grad bygger opp under innovativ aktivitet. Herunder må en vurdere tiltak som kan bidra til samarbeid og kunnskapsoverføring mellom utdannings- og forsk-ningsinstitusjonene og de enkelte virksomheter.

Den nylig avlagte innstillingen fra Hervik-utvalget reiser forslag rettet inn nettopp mot å stimulere til økt FoU- og innovasjonsaktivitet i næringslivet. Utvalget stiller seg positiv til at det innføres tiltak for å øke nivået på privatfinansierte FoU.

Et godt klima for innovasjon og nyetablering avhenger av en rekke faktorer. Det er vanskelig å utforme virkemidler som dekker over helheten i innovasjonssystemet. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid virkemidlene innrettes slik at de bidrar til at innovasjonssystemene fungerer bedre. Samarbeid mellom næringslivet og forskningsinstitusjonene synes å finne sted i for

liten grad. Hervik-utvalgets forslag om å kanalisere mer av FoU-støtten gjennom prosjekter der bedrifter samarbeider med universiteter, høyskoler og godkjente forskningsinstitusjoner kan stimulere slikt samarbeid, og er et eksempel på et tiltak som kan bidra til innovasjonssystemenes funksjon.

For å sikre at den offentlige innsatsen brukes på en effektiv måte, er det etter utvalgets vurdering viktig at de ulike ordninger evalueres ordentlig, og at ordninger som ikke fungerer tilfredsstillende endres eller avvikles. Videre er det viktig at den offentlige innsatsen ikke bidrar til å konservere næringsstrukturen, men derimot bidrar til nødvendig omstilling for å øke verdiskapingen i Norge.

Utvalget ser det som positivt at Forskningsrådet og SND gjennom de siste årene har utviklet et nært samarbeid. Utvalget har også merket seg at det er igangsatt en evaluering av SND, og at en evaluering av Forskningsrådet er varslet. Det tas for gitt at det i disse evalueringene ses på muligheter for en ytterligere forbedring av samarbeidet mellom de to institusjonene. Det kan etter utvalgets oppfatning være hensiktsmessig å foreta en samlet vurdering av institusjonenes innretning, med sikte på å avdekke muligheter for en bedre måloppnåelse gjennom mulige synergieffekter.

De omfattende målsettingene som knyttes til offentlig støtte til innovasjon, forskning og utvikling innebærer en betydelig utfordring ved utformingen av virkemidlene. Dersom virkemidlene utformes feil, eller koordineres dårlig, kan gode prosjekter risikere å ikke få støtte fordi de faller mellom de ulike virkemidler, mens svakere prosjekter får gjennomslag. Derfor er det viktig at det klargjøres på hvilket grunnlag eventuell støtte gis. Ved innsats rettet mot økt innovasjon og verdiskaping, må en legge stor vekt på måloppnåelse, og tiltakene bør evalueres løpende. Ved støtte til forsk-ning er det spesielt viktig at en reelt sett legger sterk vekt på høy forskningskvalitet.

SND har de senere årene gjennomført en dreining av virkemiddelbruken fra realinvesteringer og etablerte bedrifter over på kunnskapsinvesteringer og innovasjon. Det vil i tiden framover være viktig at SND ytterligere rendyrker sin rolle innenfor de feltene av kapitalmarkedet som det private markedet ikke selv dekker på en tilfredsstillende måte. Dette betyr at det bør satses ytterligere på innovasjon og myke investeringer. I tillegg bør SND ha økt fokus på å skape og støtte opp under arenaer hvor aktørene i kapitalmarkedet kan møtes, som for eksempel ulike innovasjonsmiljøer. For å gjøre dette bør SND benytte hele sitt spekter av virkemidler.

De statlige egenkapitalvirkemidlene for investeringer i SMB er i dag fordelt på fire ordninger/institusjoner. Dette er SND Invest, Venturefondet (forvaltet av SND Invest), såkornkapitalordningen (forvaltet av SND) og SIVA. I tillegg forvalter SND investeringsfondene for Nordvest-Russland og Øst-Europa, som parallellinvesterer sammen med norske investorer i de aktuelle områdene. Dette kan være en lite effektiv organisering. Mulighetene for synergier, stordriftsfordeler og en bedre risikoprofil tilsier etter utvalgets vurdering at en samlet vurdering av alle egenkapitalordningene bør igangsettes.

Omfanget av gjeldende lover og regler er stort og til dels komplisert å etterleve. Utvalget anbefaler at det gjennomføres tiltak som bidrar til å gjøre lov- og regelverket mindre ressurskrevende, særlig for små bedrifter. Utvalget mener det må etableres rutiner som sikrer at utredningsinstruksen bestem-

melser i forhold til konsekvenser for næringslivet av nye lover og forskrifter etterleves.

For å bidra til et enklere regelverk for bedrifter i etableringsfasen, vil et pilotprosjekt med bruk av testpanel gjennomføres i regi av Nærings- og handelsdepartementet inneværende år. Dersom erfaringene fra dette pilotprosjektet viser seg å være gode, bør en vurdere å etablere et permanent testpanel for å fremskaffe informasjon om næringslivets forventede byrder ved ny lovgivning, lik det danske «Business Test Panel».

Flere fagmiljøer har pekt på de store muligheter for økt framtidig verdiskaping som ligger i fiskeri, havbruk og utnyttelse av de marine ressursene i vid forstand. De ulike miljøene legger vekt på at det er behov for en betydelig satsing på FoU for at verdiskapingspotensialet skal utløses. Det er knyttet spesielle utfordringer til innovasjon og FoU for en næring som dels består av mange små enheter, og som dels ennå ikke er etablert. For å få utløst verdiskapingspotensialet i denne næringen, vil utvalget anbefale at det settes ned et bredt sammensatt utvalg der samfunnsinteresser, næringsinteresser og FoU-institusjoner er representert. Formålet for utvalget må være å utvikle en overordnet strategi for ressursutnytting, kompetanseutvikling, tilrettelegging, konseptutvikling, forenklinger av lover og forskrifter og finansiering i marin sektor, slik at både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske interesser blir godt ivaretatt.

Kapittel 2
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 23. april 1999 nedsatte Regjeringen Bondevik et utvalg som skulle drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping. Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «Utvalget skal legge til grunn at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge, en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling.
>
> Utvalget skal gi en beskrivelse av utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet, med vekt på arbeidsmarkedet. Utvalget skal legge vekt på å drøfte inntektspolitikkens rolle i denne perioden. Utvalget skal også analysere regional mobilitet på arbeidsmarkedet og gi en analyse av flyttemønstrene i lys av konjunktursvingningene og endringer i næringsstrukturen.
>
> Utvalget skal ved hjelp av analyser og beregninger peke på de viktigste utfordringene norsk økonomi står overfor framover. Dette gjelder blant annet utfordringene som følger av en økt globalisering.
>
> På denne bakgrunn skal utvalget drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid. I denne sammenhengen skal det legges vekt på tiltak som kan bidra til å bedre økonomiens virkemåte og det skal drøftes hvordan konjunktursvingninger kan reduseres. Utvalget skal redegjøre for hvilken rolle inntektspolitikken kan spille. Videre skal det vurdere hvordan den økonomiske politikken kan bidra til en mer effektiv bruk av ressursene i de ulike deler av landet, en langsiktig bærekraftig forvaltning av landets ressurser og en effektiv miljøpolitikk.
>
> Utvalget skal vurdere næringslivets rammebetingelser slik at de kan bidra til en sterk konkurranseutsatt sektor og økt nyskapning i næringslivet.
>
> Demografiske forhold medfører trolig svak vekst i arbeidsstyrken framover. For å sikre høy sysselsetting uten at den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes, er det viktig at arbeidsstyrken nyttes best mulig og at ikke mange unødig forblir utenfor arbeidsmarkedet. Utvalget skal i denne sammenheng vurdere arbeidsmarkedets virkemåte.
>
> Utvalget skal gå nærmere inn på de utfordringene som utvalget for forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 peker på i forbindelse med lønnsforhandlingsprosessen og gi en nærmere drøfting av inndelingen av økonomien etter konkurransetype.
>
> Fristen for utvalgets arbeid settes til 1. juli 2000.»

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Professor Steinar Holden (Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo) (leder),

nestleder Jan Balstad (Landsorganisasjonen),

administrerende direktør Finn Bergesen jr . (Næringslivets Hovedorganisasjon), visesentralbanksjef Jarle Bergo (Norges Bank),

leder Randi Bjørgen (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund),
leder Aud Blankholm (Akademikernes Fellesorganisasjon),
forskningssjef Ådne Cappelen (Statistisk sentralbyrå),
administrerende direktør Anne-Grete Ellingsen (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon),
nestformann Einar Johansen (Norges Fiskarlag),
ekspedisjonssjef Lorents Lorentsen (Finansdepartementet),
daglig leder Heidi Meland (Kunnskapssenteret i Gildeskål),
ekspedisjonssjef Morten Reymert (Arbeids- og administrasjonsdepartementet),
leder Halvdan Skard (Kommunenes sentralforbund),
ekspedisjonssjef Petter Skarheim (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet),
leder Kirsten Indgjerd Værdal (Norges Bondelag) ,
avdelingsdirektør Randi Wilhelmsen (Nærings- og handelsdepartementet),
leder An-Magritt Aanonsen (Akademikerne).

Etter regjeringsskiftet i mars 2000 har Einar Johansen møtt fast på Stortinget. Fra og med møtet 11. april 2000 har generalsekretær i Norges Fiskarlag Jan Skjærvø erstattet Einar Johansen.

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Arent Skjæveland, Finansdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Avdelingsdirektør Geir Åvitsland, underdirektør Rune Aslaksen, underdirektør Per Mathis Kongsrud, underdirektør Inge Skeie, rådgiver Erling Berg, rådgiver Are Forbord, rådgiver Ingrid Hoff, rådgiver Morten Petter Johansen og konsulent Helga Birgitte Aasdalen (alle Finansdepartementet), rådgiver Harald Jachwitz Andersen og førstekonsulent Ole Christian Wasenden (begge Nærings- og handelsdepartementet), rådgiver Bjørn Dølvik (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) og rådgiver Erik Bolstad Pettersen (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet). Forsker Knut Røed ved Frischsenteret har bistått i arbeidet med kapittel 11 om makroøkonomisk stabilitet, og forsker Torgeir Stokke ved FAFO har bidratt med faglige råd i arbeidet med kapittel 12.3 om lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet.

2.2 Utvalgets arbeid

Utvalget ble gitt et meget omfattende og bredt mandat som dekker store deler av den økonomiske politikken. Samtidig har fristen for utvalgets arbeid vært kort. Parallelt med utvalgets arbeid har dessuten mange av medlemmene vært opptatt med gjennomføringen av tariffoppgjøret 2000. Utvalget har likevel lagt vekt på å avslutte sitt arbeid innen den fastsatte fristen.

Bakgrunnen for at utvalget ble oppnevnt, var at lønnsoppgjøret i 1998 brakte lønnsveksten i Norge helt ut av kurs i forhold til våre handelspartnere. Partene i arbeidslivet og myndighetene kom i desember 1998 sammen til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud, og her ble en enige om å nedsette fire utvalg:

1. Et hurtigarbeidende utvalg som forberedte fjorårets inntektsoppgjør (**Arntsen-utvalget**). Utvalget avsluttet sitt arbeid 1. mars 1999.

2. Et utvalg for å drøfte langsiktige strategier for sysselsetting og verdiskaping (**dette utvalget**), samt følge opp enkelte problemstillinger som ble drøftet av Arntsen-utvalget. Fristen for utvalgets arbeid er 1. juli 2000.
3. Et utvalg for å analysere dagens forhandlingssystem og vurdere eventuelle forbedringer i institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene (*Tarifforhandlingsutvalget*) ledet av Ingse Stabel. Utvalget skal avgi sin innstilling innen utgangen av 2000.
4. Et utvalg for å gjennomgå arbeidsmiljøloven (*Arbeidslivsutvalget*) som ble ledet av Tom Colbjørnsen. Utvalget la fram sin innstilling 1. desember 1999.

I disse utvalgene har alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet vært representert. I tillegg er alle hovedorganisasjonene nå representert i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og i Regjeringens kontaktutvalg. Det har således funnet sted en viss endring i det inntektspolitiske samarbeidet ved at en i større grad har trukket inn alle hovedorganisasjonene.

Da dette utvalget har hatt et meget vidt mandat som dekker store deler av samfunnslivet, har utvalget på flere områder gått inn på forhold som berøres av arbeidet i de øvrige tre utvalgene nevnt ovenfor. I forhold til arbeidet i Arntsen-utvalget, har dette utvalget gått vesentlig lenger inn i ulike problemstillinger knyttet til hvordan lønnsdannelsen i Norge fungerer. Drøftingen av slike spørsmål har likevel konsentrert seg om en del hovedlinjer, i det en har lagt til grunn at Tarifforhandlingsutvalget vil gå videre inn i dette. Når det gjelder reguleringene av arbeidsmarkedet som gis i arbeidsmiljøloven, har utvalget i hovedsak nøyd seg med å vise til sentrale problemstillinger og forslag til videre arbeid som er trukket opp i Arbeidslivsutvalget.

Utvalgets rapport er delt inn i fire deler. Del I gir en oppsummering av rapporten og presenterer utvalgets forslag.

Del II beskriver den økonomiske situasjonen som dannet utgangspunktet for utvalgets arbeid. Kapittel 3 drøfter utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet, og den faktiske utviklingen sammenliknes med anslagene som ble presentert i Sysselsettingsutvalget i 1992. Drøftingen trekker bl.a. på utredningen «Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet» som gjengis i vedlegg 11. Kapittel 4 belyser sentrale størrelser i norsk økonomi sett i et internasjonalt perspektiv. Hovedvekten ligger på arbeidsmarked, verdiskaping og offentlig sektor.

Utredningens del III (kapitlene 5–9) presenterer sentrale drivkrefter og utfordringer for den økonomiske utviklingen og organiseringen av arbeidslivet. Kapittel 5 beskriver den tiltakende globaliseringen og de utfordringer dette reiser. Fremstillingen har bl.a. trukket på utredningene NOU 1996: 17 «I Norge – for tiden?», «Lokalisering av næringsvirksomhet» som gjengis i vedlegg 9 og «Verdiskaping og næringsklynger» som gjengis i vedlegg 10. Kapittel 6 beskriver langsiktige perspektiver for statsfinanser og økonomisk utvikling basert på framskrivinger av bl.a. befolkning, pensjonsutbetalinger, petroleumsinntekter og offentlige utgifter. Mange av de sentrale økonomiske utfordringene som utvalget kommer tilbake til i del IV, trekkes opp i dette kapitlet. I kapittel 7 beskrives studier av utvikling i befolkningens verdigrunnlag og holdninger, og det diskuteres hvilke konsekvenser

endringer i holdninger kan ha for arbeidsmarkedet og samfunnsutviklingen for øvrig. Kapittel 8 redegjør for den raske teknologiske utviklingen, kompetansens økende betydning og framveksten av nye organisasjonsformer. Kapitlet har bl.a. trukket på utredningen «Økonomisk vekst» som gjengis i vedlegg 7. I kapittel 9 belyses næringsmessige og geografiske omstillinger, dels ut fra hva som historisk har drevet slike omstillinger og dels ut fra hva som kan følge i årene framover. Framstillingen er bl.a. basert på utredningen «Analyser av regional mobilitet på arbeidsmarkedet med vekt på flytting, konjunktursvingninger og næringsstruktur» som gjengis som vedlegg 6.

Del IV går nærmere inn på hovedelementene i utvalgets strategi. Denne delen starter med et kapittel som oppsummerer hovedpunktene i tilrådingene fra Sysselsettingsutvalget av 1992, fra OECDs arbeid med sysselsettingsstudien og fra arbeidet i EU med den felles europeiske sysselsettingspolitikken. Utvalgets strategi presenteres så i følgende kapitler:

- Makroøkonomisk stabilitet, kapittel (11)
- Vår viktigste ressurs – om hvordan vi best kan utnytte arbeidskraften (kapittel 12)
  - –Utviklingen i arbeidsstyrken i Norge (avsnitt 12.1)
  - –En effektiv bruk av arbeidsstyrken (avsnitt 12.2)
  - –Lønnsdannelse og det inntektspolitiske samarbeidet (avsnitt 12.3)
  - –Utdanning (avsnitt 12.4)
- En effektiv økonomi, vilkår for høy verdiskaping og lokalisering i Norge (kapittel 13)
  - –Samspillet mellom offentlig og privat sektor (avsnitt 13.1)
  - –En effektiv privat sektor (avsnitt 13.2)
  - –Effektivitet og kvalitet i offentlig sektor (avsnitt 13.3)
  - –Vilkår for innovasjon og nyetablering (avsnitt 13.4)

Med bakgrunn i utvalgets sammensetning, har en gått særlig grundig inn i lønnsdannelsen, det inntektspolitiske samarbeidet og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Utvalget har her igangsatt fire egne utredninger, som er gjengitt vedleggene 1, 2, 3 og 4, og som er benyttet i avsnittene 12.2 og 12.3.

Når det gjelder effektivitet og kvalitet i offentlig sektor, har utvalget også igangsatt en egen utredning som gjengis som vedlegg 5. Denne er benyttet i avsnitt 13.3.

Utvalget har i perioden 4. juni 1999 til 26. juni 2000 hatt i alt 17 møter. To av utvalgets planlagte møter i mai 2000 ble utsatt fordi representantene for arbeidstaker- og næringsorganisasjonene ikke ønsket å møte i utvalget mens noen av hovedorganisasjonene var i konflikt.

Utvalgets arbeid har hatt to faser. Første fase var høsten 1999 hvor utvalget fikk presentert hovedinnholdet i de utredningene som utvalget hadde tatt initiativ til. Disse utredningene er presentert som vedlegg til utvalgets rapport. På møtet i oktober 1999 da lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet var tema, var også medlemmene av Tarifforhandlingsutvalget invitert til å delta. Annen fase av utvalgets arbeid var våren 2000 hvor utvalget drøftet utkast til kapitler og egne tilrådinger.

Følgende utredninger er presentert som vedlegg:

- Vedlegg 1: Torgeir Aarvaag Stokke, FAFO: «Lønnsforhandlinger og

samordning».
- Vedlegg 2: Knut Røed, Frischsenteret: «Arbeidsledighet, stabiliseringspolitikk og lønnsdannelse – Er kollektiv lønnsmoderasjon en farbar vei mot lav arbeidsledighet?»
- Vedlegg 3: Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning og Karl Ove Moene, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: «Er lønnsforskjellene for små?»
- Vedlegg 4: Lars Calmfors, Institutet för internationell ekonomi, Stocholms universitet og Bertil Holmlund, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet: «Den europeiska arbetslösheten».
- Vedlegg 5: Jørn Rattsø, NTNU og Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI: «Utfordringer og reformer i offentlig sektor».
- Vedlegg 6: Lasse Sigbjørn Stambøl, Statistisk sentralbyrå: «Analyser av regional mobilitet på arbeidsmarkedet med vekt på flytting, konjunktursvingninger og næringsstruktur».
- Vedlegg 7: Tor Jacob Klette, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: «Økonomisk vekst»
- Vedlegg 8: Asbjørn Rødseth, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: «Konkurranseutsette og skjerma næringer»
- Vedlegg 9: Victor D. Norman, Norges Handelshøyskole: «Lokalisering av næringsvirksomhet».
- Vedlegg 10: Torger Reve, Handelshøyskolen BI: «Verdiskaping og næringsklynger».
- Vedlegg 11: Per Richard Johansen, Statistisk sentralbyrå: «Drivkreftene bak konjunkturforløpet»

I tillegg til presentasjonene av vedleggene, holdt følgende eksterne personer innledninger for utvalget:
- Per Kleppe, leder av Sysselsettingsutvalget (NOU 26:1992): «Hva sa det forrige sysselsettingsutvalget?»
- Terje Osmundsen, Future Preview: «Scenarier 2000 – hva slo til og hva har gått annerledes?»
- Michael Klein og Erik Tallerås, Norske Shell, «Scenarier for det 21. århundre, hvor går vi?»
- Thorvald Moe, visegeneralsekretær i OECD: «Lærdommer fra OECDs sysselsettingsstudie»
- Kolbjørn Almlid, divisjonsdirektør i Statens nærings- og distriktutvikingsfond, SND: «Hva karakteriserer bedrifter som lykkes i å starte opp og hva er problemet for de som ikke klarer seg?»
- Martin Dræge, direktør i Handels og Servicenæringens Hovedorganisasjon, HSH: «HSHs bedriftsundersøkelse»
- Eystein Gjelsvik, økonom i Landsorganisasjonen, LO: «Hva er en riktig og rettferdig lønn for langtidsutdannede?»
- Christian Hambro, direktør i Norges forskningsråd: «Om sammenhengen mellom forskning og innovasjon»

2.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Hovedtyngden av utvalgets arbeid er et forslag til en bredt anlagt strategi for å styrke sysselsettingen og verdiskapingen i Norge. Utvalget har gitt en bred samfunnsøkonomisk analyse hvor det er pekt på prinsipper og hovedlinjer i utformingen av de ulike politikkområder. Dette er det grundig redegjort for i utredningens del IV. De samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til utvalgets forslag kan være betydelige ved at det kan bidra til å holde arbeidsledigheten lav og å øke verdiskapingen. Mulige alternative utviklingsbaner for norsk økonomi er belyst i kapittel 6 og kapittel 11. Utvalget har ikke valgt å gå inn på konkrete regelverksendringer eller organisatoriske endringer. Utvalgets forslag vil derfor i liten grad ha administrative konsekvenser. Det vises til omtalen av de enkelte forslagene i de ulike kapitlene i del IV.

Del II
Utgangssituasjonen

Kapittel 3
Utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet

3.1 Innledning

Utvalget er bedt om å gi en beskrivelse av utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet. Hovedvekten i dette kapitlet er lagt på å drøfte drivkreftene i konjunkturutviklingen, mens drivkreftene for samfunnsutviklingen mer generelt er drøftet i kapitlene 5–9. Utvalget har lagt vekt på å få fram det ulike utgangspunktet dette utvalget har hatt i forhold til Sysselsettingsutvalget som la fram sin innstilling i 1992. [1] Den gang var arbeidsledigheten rekordhøy, mens de siste årene har vært preget av mangel på arbeidskraft innen en rekke sektorer og til dels et betydelig press oppover på lønningene. Problemene med knapphet på arbeidskraft har også omfattet deler av offentlig sektor, noe som delvis må ses i sammenheng med nye reformer innen helse, omsorg og utdanning. Sammenhengen mellom offentlige reformer og utviklingen i arbeidsmarkedet vil bli berørt i dette kapitlet, men drøftes grundigere i kapittel 6.

Utvalget er også bedt om å drøfte inntektspolitikkens rolle på 1990-tallet. Dette berøres i noen grad i dette kapitlet, men en grundigere drøfting av erfaringene med det inntektspolitiske samarbeidet på 1990-tallet er gitt i avsnitt 12.3.

Avsnitt 3.2 gir en oversikt over sentrale drivkrefter i konjunkturutviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet. I lys av at utviklingen på 1990-tallet henger så nært sammen med nedgangskonjunkturen på siste del av 1980-tallet, har utvalget funnet det hensiktsmessig å trekke linjene tilbake til midten av 1980-tallet. I tillegg settes konjunkturbevegelsene det siste tiåret inn i et mer langsiktig perspektiv. Sammenliknet med perioden 1950–1980 har veksttakten i norsk økonomi avtatt markert på 1980- og 1990-tallet, samtidig som konjunkturutslagene har tiltatt. Avsnittet avsluttes med noen vurderinger av den aktuelle situasjonen i norsk økonomi og utsiktene fremover.

Siden 1992 har utviklingen i norsk økonomi på en rekke områder vært betydelig mer positiv enn lagt til grunn i det såkalte Solidaritetsalternativet, som ble trukket opp av Sysselsettingsutvalget i 1992. Dette belyses nærmere i avsnitt 3.3, som bl.a. viser at sysselsettingen har økt betydelig sterkere enn anslått i Solidaritetsalternativet, mens arbeidsledigheten har avtatt vesentlig raskere. Samtidig har reallønnsutviklingen blitt klart bedre enn det Sysselsettingsutvalget så for seg. Avslutningsvis gis enkelte vurderinger av hva som har ligget bak den økonomiske utviklingen på 1990-tallet.

I avsnitt 3.4 trekkes enkelte implikasjoner for utvalgets arbeid.

1. NOU 1992: 26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene».

3.2 Drivkrefter i konjunktur- utviklingen i Norge

Ved inngangen til 1990-tallet var norsk økonomi inne i den kraftigste nedgangskonjunkturen i etterkrigstiden. Arbeidsledigheten økte dramatisk, boligprisene falt kraftig og en betydelig finansiell krise var under utvikling. Konjunkturene snudde imidlertid ganske tidlig på 1990-tallet, og i 1993 gikk fastlandsøkonomien inn i en langvarig oppgangskonjunktur. Fra 1993 til 1998 ble arbeidsledigheten halvert, og yrkesdeltakelsen kom opp på det høyeste nivået noen sinne. Veksttakten i norsk økonomi avtok markert i andre halvår 1998, noe som først og fremst må ses i sammenheng med uroen i de internasjonale kapitalmarkedene, et kraftig fall i prisen på olje og andre råvarer og en dobling av rentenivået i Norge. Vekstpausen i norsk økonomi ble imidlertid betydelig kortere enn lagt til grunn så sent som høsten 1999. Bedre utvikling internasjonalt, en kraftig oppgang i prisene på olje og andre råvarer og lavere rentenivå bidro til at veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp mot den trendmessige veksttakten gjennom høsten og vinteren 1999–2000. Dermed er norsk økonomi preget av høy aktivitet ved utgangen av 1990-tallet, med mangel på kvalifisert arbeidskraft i flere sektorer.

Gjennom 1950- og 1960-årene var den økonomiske veksten relativt sterk både i Norge og internasjonalt. I motsetning til de fleste andre OECD-land, holdt veksttakten i norsk økonomi seg oppe også på 1970-tallet, jf. tabell 3.1. Dette skyldes bl.a. at oljeprissjokket i 1973 førte til innstramminger i den økonomiske politikken i mange OECD-land, mens det ble ført en relativt ekspansiv finanspolitikk i Norge. I tillegg økte oljeinvesteringene kraftig som følge av utbyggingen av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, noe som også bidro til oppgangen i norsk fastlandsøkonomi. På 1980-tallet avtok imidlertid veksttakten også i Norge, og utviklingen var i denne perioden svakere enn i resten av OECD. Veksttakten i norsk økonomi har tatt seg klart opp igjen på 1990-tallet, mens den i OECD-landene fortsatte å falle gjennom 1990-årene.

Tabell 3.1: Hovedtrekk. Gjennomsnittlig årlig endring i prosent, målt i faste priser

	1950–1960	1960–1970	1970–1980	1980–1990	1990–2000
Norge 1):					
Bruttonasjonalprodukt	3,8	4,2	4,7	2,4	3,4
Herav: Fastlands-Norge	3,4	4,1	3,6	1,5	2,7
Arbeidsledighet, nivå 2)	..	1,0	2,2	3,6	4,9
OECD-landene 3)4) :					
Bruttonasjonalprodukt	4,3	5,5	3,6	3,1	2,7
Arbeidsledighet, nivå	..	..	4,5	7,1	7,1

1)Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
2) Arbeidsledighet målt i prosent av arbeidsstyrken. Før 1970 er det benyttet tall for antall registrert ledige, mens tallene etter 1970 er hentet fra Arbeidskraftsundersøkelsen.
3) Veksten i bruttonasjonalproduktet fra 1950 til 1960 dekker de 16 OECD-landene Australia, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Italia, Japan, Canada, Nederland, Norge, Sveits, Sverige, Storbritannia, Tyskland, USA og Østerrike. Tallene er hentet fra Angus Maddison: «Phases of Capitalist Development», Oxford University press, 1982.

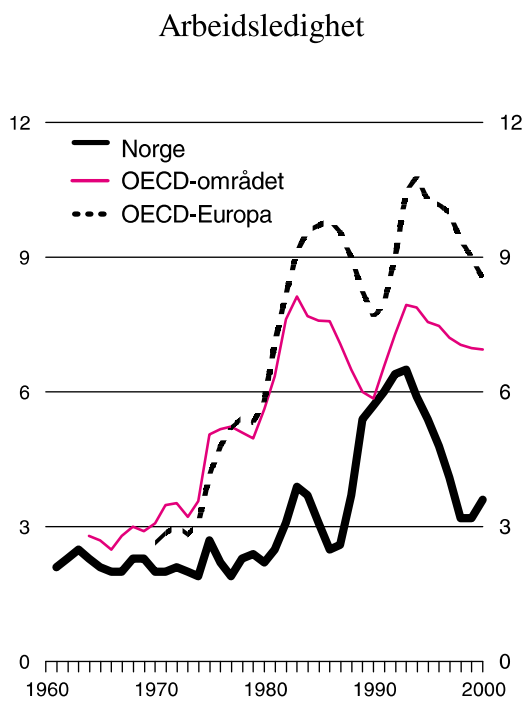
4) Anslag for 2000 som i Economic Outlook 67 (foreløpig utgave).

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Fra 1950 til 1980 var norsk økonomi utsatt for relativt små konjunkturbevegelser. Det var riktignok svingninger i veksttakten i økonomien, men disse svingningene slo i liten grad ut i arbeidsmarkedet, jf. figur 3.1, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at veksttakten gjennomgående var relativt høy. Mens BNP-veksten i Fastlands-Norge på 1950-, 1960- og 1970-tallet lå i området 3-4 pst. pr. år, falt veksttakten markert på 1980- og 1990-tallet. Nedgangen i den økonomiske veksten finner en igjen også for andre OECD-land, og den er således ikke noe særnorsk fenomen. Den svakere økonomiske veksten henger bl.a. sammen med lavere produktivitetsvekst og en svakere vekst i arbeidsstyrken. [2] Trendveksten i norsk fastlandsøkonomi anslås nå – på usikkert grunnlag – til om lag 2 pst., jf. figur 3.2.

Siden starten av 1980-tallet har konjunkturbevegelsene i norsk økonomi vært hyppigere og sterkere enn i perioden 1950–1980. I tillegg har svingningene i produksjonen i større grad enn tidligere også slått gjennom i arbeidsmarkedet, med betydelige svingninger både i sysselsetting og arbeidsledighet. Den økte ustabiliteten i norsk økonomi skyldes flere forhold. Dereguleringen av kredittmarkedet i første halvdel av 1980-tallet, kombinert med lave realrenter etter skatt og en endret adferd hos lånekunder og kredittinstitusjoner, bidro i vesentlig grad til å forsterke konjunkturoppgangen midt på 1980-tallet. Den kraftige gjeldsoppbyggingen som fant sted gjennom denne perioden, samt overinvesteringer innenfor bl.a. forretningsbygg, la grunnlaget for den meget sterke nedgangen som fulgte etterpå. I tillegg har betydningen av petroleumsvirksomheten økt over tid, slik at endret aktivitet innenfor denne sektoren gradvis har fått større betydning for konjunkturutviklingen i Fastlands-Norge. Utviklingen i petroleumsinvesteringene har i vesentlig grad bidratt til å forsterke svingningene i fastlandsøkonomien på 1980- og 1990-tallet. Tendensen til økt ustabilitet er imidlertid ikke noe særnorsk fenomen, men observeres også i flere andre OECD-land, jf. tendensen til økte utslag i arbeidsledigheten i figur 3.1.

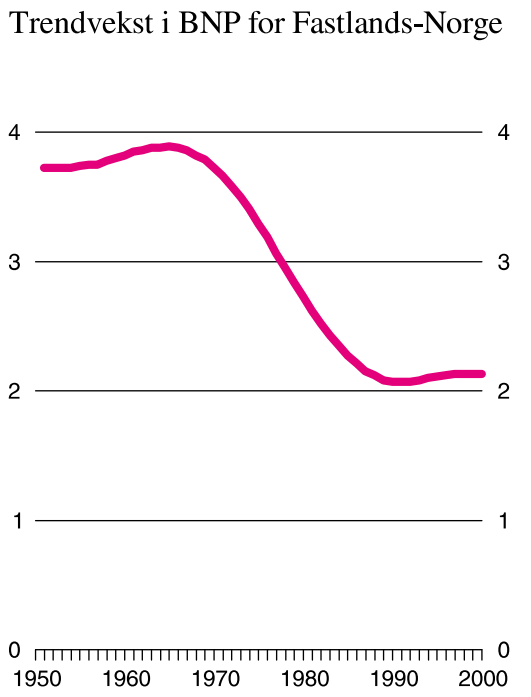
2. Se kapittel 3.3.2 i NOU 1992: 26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» for en nærmere gjennomgang av årsakene bak den lavere veksten i OECD-landene.



Figur 3.1 Arbeidsledighet (AKU). Prosent av arbeidsstyrken [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.2 BNP for Fastlands-Norge. Beregnet trendvekst. Prosent [1)]

1) Trenden er beregnet med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene til Revidert nasjonalbudsjett 2000. Beregningen er foretatt ved hjelp av et såkalt Hodrick-Prescott filter med glatteparameter (l) lik 1600. Denne typen beregninger er usikre, og må først og fremst ses på som en grov illustrasjon av utviklingen over tid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I boks 3.1 er utviklingen fra 1980 og fram til i dag delt inn i ulike konjunkturfaser. Hvis en ser bort fra nedgangskonjunkturen på begynnelsen av 1980-tallet, siden denne faller utenfor den tidsperioden som en her vil fokusere på, kan den videre utviklingen deles inn i fire konjunkturfaser:

– En kraftig, men kortvarig oppgangskonjunktur midt på 1980-tallet.
– En langvarig og meget kraftig nedgangskonjunktur på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet
– En kraftig og langvarig oppgangskonjunktur midt på 1990-tallet.
– En moderat konjunkturnedgang, som startet høsten 1998. Den lavere veksten i norsk økonomi i 1999 og 2000, sammenliknet med perioden 1993–1998, må ses i sammenheng med den markerte nedgangen i petroleumsinvesteringene fra et rekordhøyt nivå i 1998.

Nedenfor gis det en nærmere oversikt over sentrale drivkrefter bak konjunkturbevegelsene i norsk økonomi siden midt på 1980-tallet. Det vises for øvrig til vedlegg 11, som gir en gjennomgang av Statistisk sentralbyrås konjunkturhistorieprosjekt.

3.2.1 Oppgangen midt på 1980-tallet

I 1983 startet en relativt kortvarig, men meget sterk, konjunkturoppgang i norsk økonomi . Oppsvinget begynte med et internasjonalt omslag mot slutten av 1982, som slo ut i en kraftig økning i norsk vareeksport i 1983 og 1984. Etter hvert ble imidlertid oppgangen betydelig forsterket av innenlandske forhold, med en gjennomsnittlig årlig vekst i etterspørselen fra Fastlands-Norge på nesten 8 pst. fra 1983 til 1986, jf. tabell 3.2. Oljeinvesteringene ble mer enn doblet fra 1981 til 1984. I tillegg ble den etter hvert særnorske konjunkturoppgangen forsterket gjennom utformingen av den økonomiske politikken. Finanspolitikken ble lagt om i ekspansiv retning i 1984 og 1985, og bidro dermed til oppgangen. Videre bidro, som tidligere nevnt, opphevelsen av den direkte utlånsreguleringen fra januar 1984, og den endrede atferden en da fikk hos lånekunder og kredittinstitusjoner, til en reell dobling av bankenes utlån over de neste fire årene. Motstykket til dette var en sterk økning i privat forbruk og investeringer, jf. figur 3.4. Alt i alt tiltok veksten i norsk økonomi kraftig disse årene, mens arbeidsledigheten (AKU) ble redusert fra 3,9 pst. i 1983 til 2,5 pst. i 1986.

Boks 3.1 Konjunkturbevegelser i norsk økonomi

Ved analyser av konjunkturbevegelser er det ofte hensiktsmessig å sammenlikne den faktiske og den trendmessige utviklingen for aktuelle indikatorer. Som følge av økt arbeidsstyrke, økt kapitalbeholdning og produktivitetsfremgang vil bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge vise et trendmessig stigende forløp. Den observerte utviklingen vil svinge rundt denne trendutviklin-

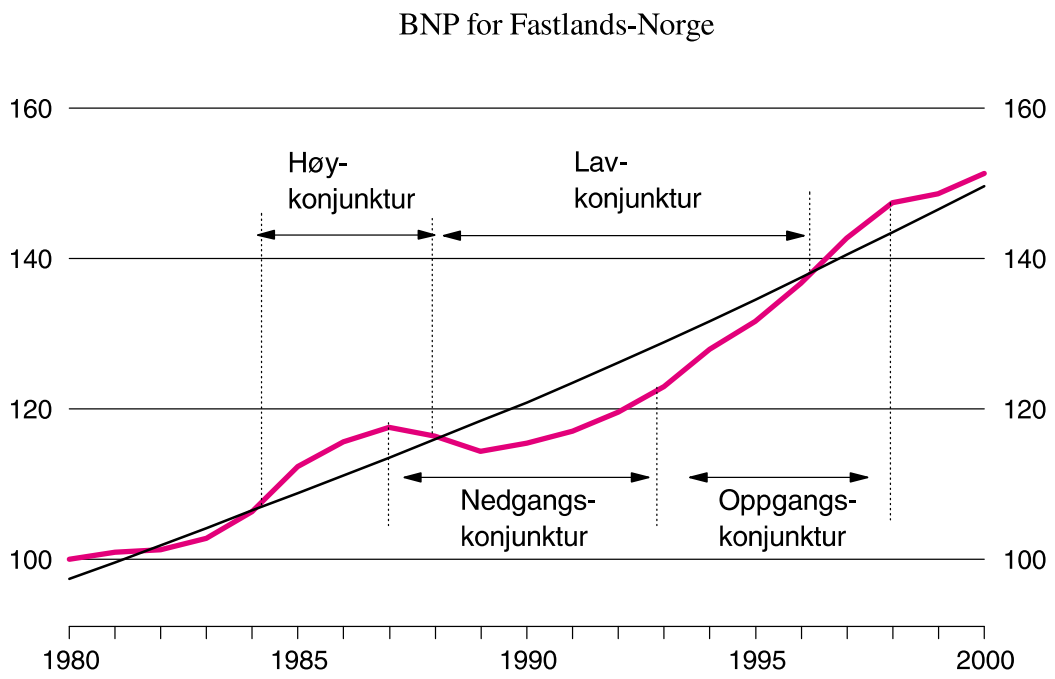
gen, og det er disse svingningene som betraktes som konjunkturbevegelser. Det bør understrekes at analyser av konjunkturbevegelser er usikre, og vil i noen grad kunne avhenge av valg av indikator, valg av tidsperiode, samt valg av metode for å beregne trendutviklingen.

I figur 3.3 illustreres avviket mellom faktisk nivå og beregnet trendnivå for BNP for Fastlands-Norge. Begrepene høy- og lavkonjunktur, og oppgangs- og nedgangskonjunktur, kan defineres med utgangspunkt i figur 3.3, jf. avmerkingene i figuren. Et positivt trendavvik reflekterer at det faktiske nivået er høyere enn trendnivået, og økonomien sies da å være i en høykonjunktur. Motsatt sies økonomien å være

i en lavkonjunktur dersom trendavviket er negativt. Med oppgangskonjunktur menes en periode hvor veksten i økonomien er sterkere enn trendveksten, mens en nedgangskonjunktur brukes for å benevne en periode med lavere vekst enn trenden.

Med de definisjonene som her legges til grunn kan utviklingen i norsk økonomi på 1980- og 1990- tallet deles inn i følgende konjunkturfaser:

– Nedgangskonjunktur på begynnelsen av 1980-tallet.
– En kraftig, men kortvarig oppgangskonjunktur midt på 1980-tallet.
– En kraftig og langvarig nedgangskonjunktur på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.
– En kraftig og langvarig oppgangskonjunktur midt på 1990-tallet.
– En moderat avdemping på slutten av 1990-tallet. Til tross for svakere vekst enn midt på 1990-tallet, er norsk økonomi fortsatt preget av høy aktivitet.



Figur 3.3 BNP for Fastlands-Norge. Faktiske tall og beregnet trend [1)2)] *. Mrd. 1997-kroner*

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

2) Trenden er beregnet med utgangspunkt i anslag til Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Oppgangen midt på 1980-tallet representerer på mange måter et brudd med det tradisjonelle konjunkturmønsteret i norsk økonomi. Fram til midt på 1980-tallet svingte norsk økonomi stort sett i takt med handelspartnerne. [3] Oppgangskonjunkturer internasjonalt forplantet seg inn i norsk økonomi gjennom en eksportledet oppgang i innenlandsk etterspørsel. Fra midt på 1980-tallet har imidlertid konjunkturbevegelsene i norsk økonomi stort sett vært i utakt med handelspartnerne. [4] De sterke konjunkturbevegelsene de siste par tiårene kan derfor først og fremst tilskrives innenlandske forhold, herunder petroleumsinvesteringene.

Tabell 3.2: Bruttonasjonalprodukt etter anvendelse. Gjennomsnittlig årlig vekst i prosent, målt i faste priser1)

	1983–1986	1986–1993	1993–1998	1998–2000 2)
Bruttonasjonalprodukt (BNP)	4,9	2,0	4,2	2,0
Herav: Fastlands-Norge	4,0	0,9	3,7	1,3
Tradisjonell vareeksport	1,9	5,4	7,6	4,0
Oljeinvesteringer	-0,4	2,5	2,3	-18,2
Etterspørsel fra Fastlands-Norge 3)	7,7	-0,4	5,0	1,2
Offentlig konsum	1,6	3,3	2,0	2,3
Bruttorealinvesteringer:				
- Offentlig forvaltning	4,7	3,0	5,9	1,5
- Bedrifter	10,4	-6,1	11,7	-1,5
- Boliger	2,0	-10,3	7,8	1,5
Privat konsum	5,8	0,4	3,9	2,6

1) Inndelingen i tidsperioder bygger på analysen i boks 3.1.
2) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
3) Inklusive lager.

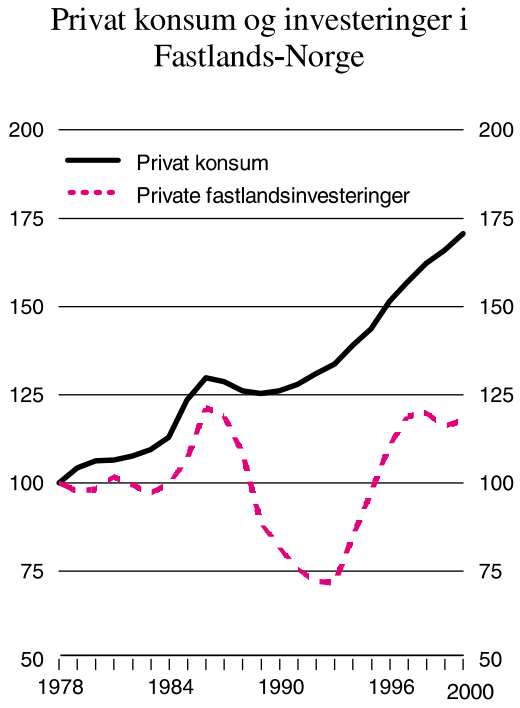
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Midt på 1980-tallet bygde det seg opp betydelige ubalanser i norsk økonomi. For det første økte *det private forbruket* klart sterkere enn inntektene, slik at husholdningenes sparing falt markert, jf. figur 3.5. Negativ samlet sparing, sammen med økte boliginvesteringer, førte til en svært kraftig reduksjon i husholdningenes finansielle sparing. Netto finansformuen, som hadde økt sterkere enn inntektene i første del av 1980-tallet, falt dermed dramatisk. Ved utgangen av 1988 var husholdningene samlet sett i en netto gjeldsposis-

3. Se Wettergren, K. (1978): «Konjunkturbølger fra utlandet i norsk økonomi». Samfunnsøkonomiske studier 36. Statistisk sentralbyrå..
4. Se Eika, T. og K-G. Lindquist (1997): «Konjunkturimpulser fra utlandet». Økonomiske analyser 2/97, Statistisk sentralbyrå.

jon tilsvarende 5 pst. av disponibel inntekt, jf. figur 3.6. Det kraftige fallet i sparingen og økningen i låneopptakene var trolig basert på svært optimistiske forventninger om framtidige inntekter, og ble stimulert av lave realrenter og et skattesystem som motiverte til store låneopptak. I tillegg bidro dereguleringen av boligmarkedet på begynnelsen av 1980-tallet til å synliggjøre den kraftige oppgangen i boligformuen.

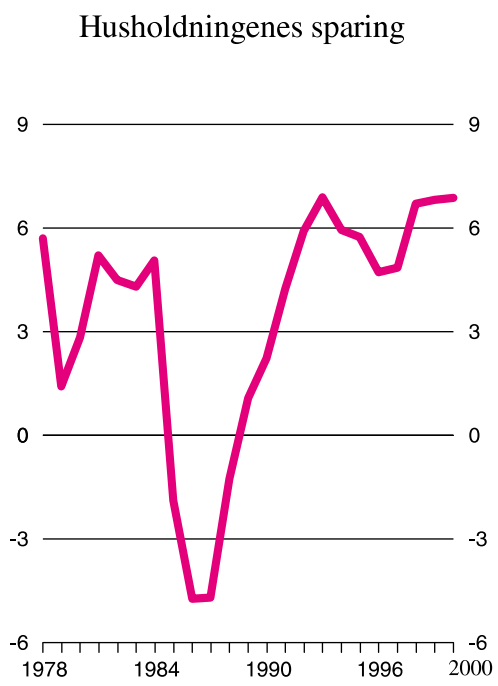
For det andre hadde det bygd seg opp betydelige *kostnads- og strukturproblemer* i norsk økonomi gjennom 1970- og 1980-tallet. Lønnsveksten tiltok kraftig under oppgangen på 1980-tallet, og sammen med arbeidstidsforkortelsen i 1987 førte dette til en markert oppgang i timelønnskostnadene i Norge. Fra 1980 til 1988 økte lønnskostnadene i norsk industri om lag 20 pst. sterkere enn hos våre handelspartnere. For å hindre en tilsvarende kraftig svekkelse av konkurranseevnen, ble den norske kronen devaluert flere ganger, siste gang med 10 pst. i mai 1986. De hyppige devalueringene bidro imidlertid også til en høyere inflasjon og et høyere nominelt rentenivå i Norge enn i utlandet.



Figur 3.4 Privat konsum og private fastlandsinvesteringer. Volumindekser 1978=100 [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



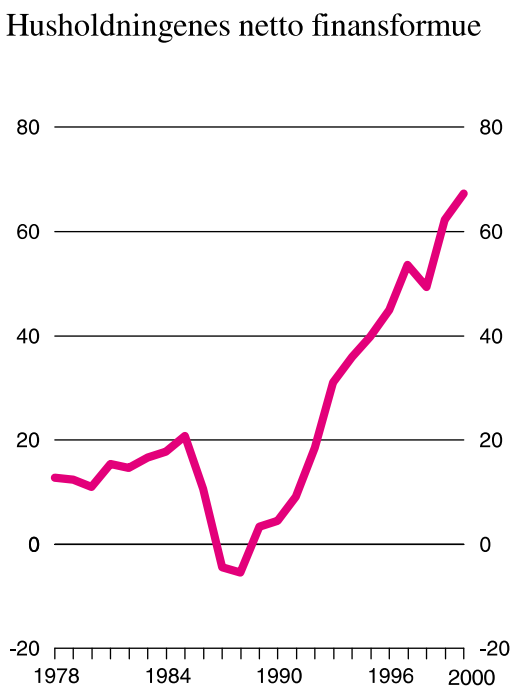
Figur 3.5 Husholdningenes sparing. Prosent av disponibel inntekt 1)

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Også *driftsbalansen overfor utlandet* ble dramatisk forverret midt på 1980-tallet. Oljeprisen ble mer enn halvert fra 1985 til 1986, noe som i vesentlig grad bidro til å svekke både utenriksøkonomien og de offentlige finansene. I tillegg førte den kraftige veksten i innenlandsk etterspørsel til en svært sterk vekst i importen, mens økt kostnadsvekst og svakere internasjonale konjunkturer dempet veksten i den tradisjonelle eksporten. Alt i alt ble driftsbalansen overfor utlandet redusert fra et overskudd på 4 pst. av BNP i 1985, til et underskudd på 6 pst. i 1986. Underskuddet var stort også i 1987 og 1988, selv om det ble noe mindre enn i 1986.

Til tross for tiltakende ubalanser i fastlandsøkonomien holdt aktiviteten seg relativt godt oppe også i 1987, med en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 1,7 pst. Både det private forbruket og bedriftsinvesteringene viste imidlertid nedgang fra 1986 til 1987, etter svært kraftig vekst årene før. Sysselsettingen målt i antall utførte timeverk var om lag uendret fra 1986 til 1987, mens antall sysselsatte personer økte med over 43 000, noe som må ses i sammenheng med arbeidstidsforkortelsen som ble avtalt i lønnsoppgjøret i 1986. Arbeidsledigheten holdt seg om lag uendret på 2 pst. fra 1986 til 1987.



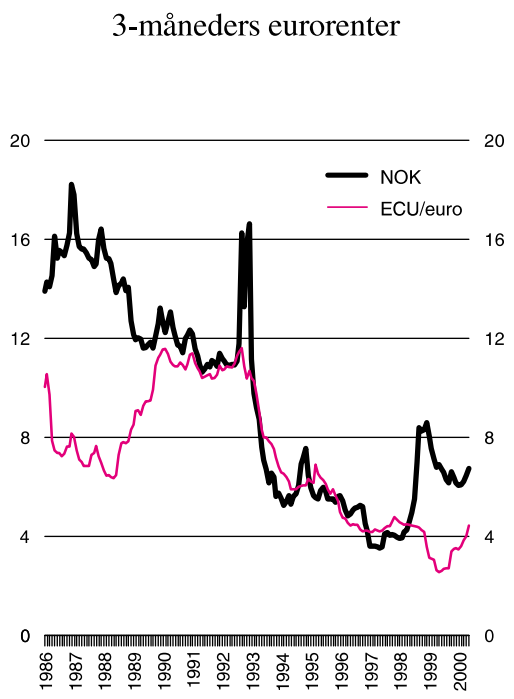
Figur 3.6 Husholdningenes netto finansformue. Prosent av disponibel inntekt [1)2)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
2) Husholdningenes netto finansformue ved utgangen av året målt i prosent av disponibel inntekt for husholdningssektoren det gjeldende året. Netto finansformuen er målt til markedsverdi, og omfatter bl.a. kontanter, bankinnskudd, aksjer og obligasjoner, forsikringskrav og gjeld.

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2.2 Nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet

I 1988 gikk norsk økonomi inn i det mest omfattende konjunkturtilbakeslaget i etterkrigstiden . Den kraftige nedgangen falt sammen med en internasjonal oppgangskonjunktur og en usedvanlig sterk vekst i den tradisjonelle vareeksporten fram til 1990. Nedgangen på slutten av 1980-tallet må derfor først og fremst tilskrives innenlandske forhold, og da særlig ubalansene som bygde seg opp under oppgangen midt på 1980-tallet. Tilbakeslaget ble imidlertid forlenget av en internasjonal nedgangskonjunktur som startet i 1990.

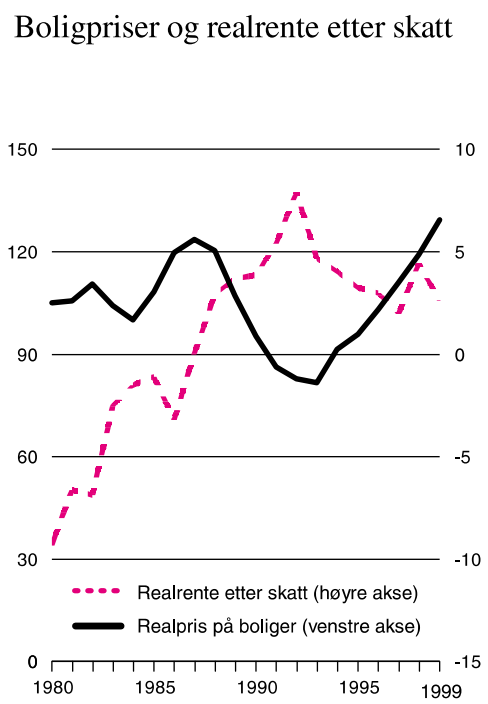


Figur 3.7 3-måneders eurorenter, effektive [1)] *. Norge og ECU/euro. Prosent*

1) Effektiv rente er nominell rente med tillegg av rentersrente.

Kilde: Norges Bank.

Som følge av de betydelige ubalansene i norsk økonomi, ble *kronen satt under sterkt press våren 1986* . Det kortsiktige rentenivået steg dermed markert, jf. figur 3.7. I 1987 var den gjennomsnittlige rentemarginen i forhold til ECU om lag 8 prosentenheter. Etter innstrammingen av den økonomiske politikken og devalueringen av kronen i 1986 ble det ført en penge- og valutapolitikk med sikte på å stabilisere kronekursen. Etter hvert som troverdigheten til pengepolitikken ble gjenopprettet, ble renteforskjellen overfor utlandet gradvis redusert fra 1987 til 1990. Det europeiske rentenivået økte imidlertid markert som følge av konjunkturoppgangen i disse landene, slik at rentenivået holdt seg relativt høyt i Norge. Pengemarkedsrenten falt dermed klart mindre enn prisstigningen, slik at realrenten økte. Fram til 1986 var realrenten etter skatt negativ, men den steg til knapt 3 pst. i 1988 og videre til nesten 8 pst. i 1992, jf. figur 3.8. Den økte realrenten på slutten av 1980-tallet reflekterte dels økte realrenter internasjonalt, men kan i noen grad også tilskrives lavere prisvekst i Norge enn i andre europeiske land, noe som må ses i sammenheng med at norsk økonomi var inne i en lavkonjunktur.



Figur 3.8 Realpris på boliger i annenhåndsmarkedet (1984 = 100) og realrente etter skatt (prosentenheter) [1)]

1) Realrente etter skatt for en lønnstaker med maksimal marginalskattesats.

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den svake finansielle situasjonen som hadde bygd seg opp i husholdningssektoren, innebar et behov for en betydelig *finansiell konsolidering* på slutten av 1980-tallet. Den kraftige gjeldsoppbyggingen, og etter hvert økte realrenter, førte til at husholdningenes brutto renteutgifter økte til over 20 pst. av disponibel inntekt i 1988. Samtidig begynte boligprisene å falle, jf. figur 3.8, slik at husholdningenes lånesikkerhet ble redusert. Denne utviklingen kunne ikke vare ved, og fra og med 1989 tok sparingen seg derfor betydelig opp, noe som bidro til å dempe veksten i husholdningenes forbruk. Det private konsumet økte med i underkant av pst. årlig fra 1986 til 1993, mens boliginvesteringene i gjennomsnitt falt med vel 10 pst. årlig. Den svake utviklingen i husholdningenes etterspørsel ble ledsaget av et kraftig fall i eiendomsprisene, og påfølgende problemer i finansnæringen.

For å redusere ubalansene i norsk økonomi, ble det ført en stram *finanspolitikk* i årene 1986–1988, jf. figur 3.9. Innstrammingen i 1988 framstår i ettertid som et bidrag til den negative utviklingen på arbeidsmarkedet. På den annen side var veksten i konsumprisene betydelig høyere i Norge enn hos våre handelspartnere og det var underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Som følge av den svake utviklingen i arbeidsmarkedet, ble finanspolitikken lagt om i ekspansiv retning i begynnelsen av 1989. Målt ved det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte overskuddet på statsbudsjettet bidro finanspolitikken til en positiv impuls til aktivitetsnivået tilsvarende om lag 5 prosent-

poeng av BNP for Fastlands-Norge over perioden 1989–1993. Uten denne stimulansen ville arbeidsledigheten blitt vesentlig høyere.

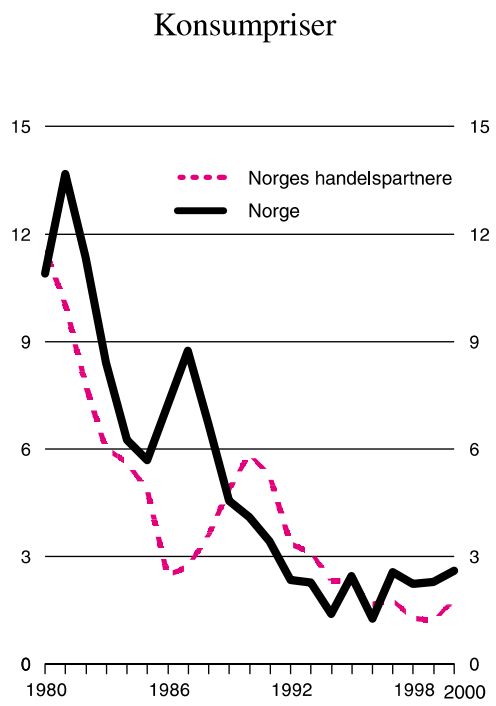
Figur 3.9 Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd i statsbudsjettet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Endring fra foregående år [1)2)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

2) Siden 1987 har Finansdepartementet brukt endringen i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettbalansen som en indikator for innretningen av finanspolitikken. Positive endringstall reflekterer en bedring av den korrigerte budsjettbalansen, og dette tas som en indikasjon på en kontraktiv finanspolitikk. Tilsvarende indikerer negative endringstall en ekspansiv finanspolitikk.

Kilde: Finansdepartementet.

Som følge av den svake utviklingen i fastlandsøkonomien, avtok *pris- og kostnadsveksten* markert mot slutten av 1980-tallet. Moderate lønnstillegg bidro til å dempe kostnadsveksten, og fra 1988 til 1994 var veksten i timelønnskostnadene betydelig svakere i norsk industri enn hos handelspartnerne. Nedgangen i lønnsveksten må også ses i sammenheng med lønnslovene i 1987 og 1988. I tillegg til å dempe lønnsveksten, kan lønnslovene også ha dempet forventningene til den videre økonomiske utviklingen og dermed påvirket bl.a. sparetilbøyeligheten i husholdningene.



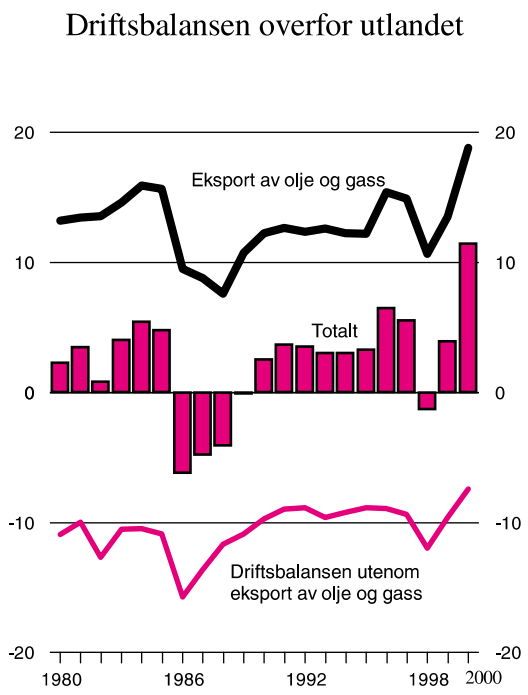
Figur 3.10 Konsumpriser i Norge og hos handelspartnerne. Prosentvis endring fra året før [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Prisstigningen avtok markert gjennom første halvår 1988, og var for første gang siden våren 1980 lavere enn hos handelspartnerne, jf. figur 3.10. Prisstigningen falt ytterligere på begynnelsen av 1990-tallet. Etter at en rekke europeiske land hadde gitt opp å holde faste valutakurser, ble svingningsmarginene for norske kroner suspendert i desember 1992. Kronen falt da noe i verdi, men pengepolitikken ble fortsatt rettet inn mot stabil valutakurs. Den lave pris- og kostnadsveksten ble videreført. Tilliten til norsk økonomi kom til uttrykk i et sterkt fall i både det kortsiktige og langsiktige rentenivået fra årsskiftet 1992–1993, i tråd med fallet i internasjonale renter.

Driftsbalansen overfor utlandet bedret seg i årene etter 1986, jf. figur 3.11. Dette skyldes dels en kraftig vekst i eksporten som følge av bedret kostnadsmessig konkurranseevne og en internasjonal konjunkturoppgang, og dels en svak utvikling i importen som følge av konjunkturnedgangen i norsk økonomi. I tillegg økte oljeproduksjonen kraftig på slutten av 1980-tallet, noe som i vesentlig grad bidro til at underskuddet på driftsbalansen ble snudd til et overskudd i 1990. I perioden 1990–1995 hadde Norge et overskudd på driftsbalansen tilsvarende rundt 4 pst. av BNP.



Figur 3.11 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

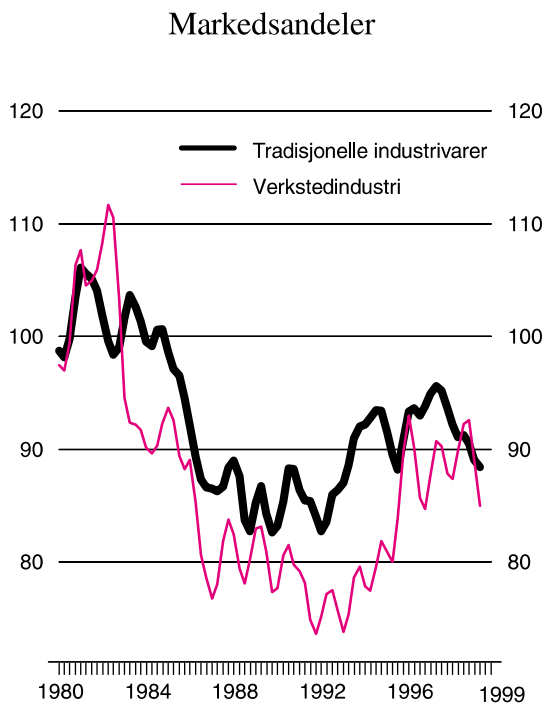
Den svake utviklingen i innenlandsk etterspørsel førte til en kraftig svekkelse i *arbeidsmarkedet* på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet. Timeverkssysselsettingen ble i gjennomsnitt redusert med 1 pst. årlig gjennom perioden 1988–1991, mens antall sysselsatte personer ble redusert med om lag 100 000. Nedgangen i norsk økonomi flatet ut gjennom 1991, og veksten i fastlands-BNP tok seg opp til 2 pst. i 1992 og 2 pst. i 1993. Dette bidro til å stoppe nedgangen i sysselsettingen. Arbeidsledigheten økte likevel noe, og utgjorde i 1993 6 pst. av arbeidsstyrken.

3.2.3 Oppgangen på 1990-tallet

Blant annet som følge av den markerte rentenedgangen, gikk norsk økonomi våren 1993 inn i en ny kraftig oppgangskonjunktur. Etter flere år med svak vekst, lå forholdene i norsk økonomi etter hvert godt til rette for et konjunkturomslag. Pris- og kostnadsveksten hadde over flere år vært lavere enn hos handelspartnerne, slik at den kostnadsmessige konkurranseevnen var betydelig bedret. Solidaritetsalternativet bidro samtidig til forventninger om ytterligere styrket konkurranseevne. Dette la grunnlaget for sterk vekst i konkurranseutsatt sektor i årene som fulgte. Flere år med tilbakebetaling av gjeld hadde også bedret privat sektors finansielle stilling betraktelig. I tillegg hadde det etter hvert bygd seg opp et behov for fornyelse av bilparken og beholdningen av andre varige konsumgoder. Det lå dermed igjen til rette for en vekst i det private forbruket mer på linje med veksten i inntektene.

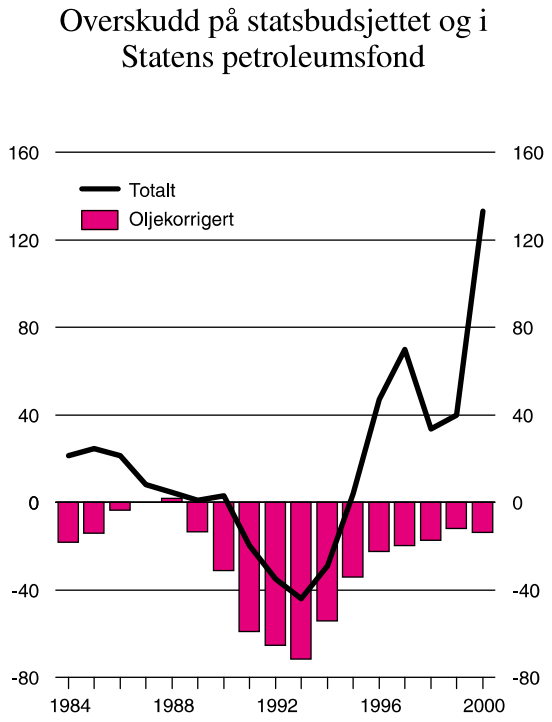
Det private konsumet økte i gjennomsnitt med knapt 4 pst. årlig fra 1993 til 1998, jf. tabell 3.3. I motsetning til under oppgangen midt på 1980-tallet, var konsumveksten relativt godt i tråd med oppgangen i husholdningenes inntekter, slik at sparingen holdt seg om lag uendret gjennom denne perioden. Gjennom hele konjunkturoppgangen lå husholdningenes sparerate om lag på samme nivå som før deregulering av kredittmarkedet i 1984. *Boliginvesteringene* økte med hele 25 pst. i 1994 og ytterligere 9 pst. i 1995, men har etter dette flatet noe ut, til tross for en kraftig oppgang i realprisen på brukte boliger. Den svake utviklingen i boliginvesteringene etter 1995 må ses i sammenheng med kapasitetsskranker på tilbudssiden, bl.a. mangel på byggeklare tomter i sentrale områder og høy kapasitetsutnyttelse i bygge- og anleggsnæringen. Husholdningenes sparing er således i mindre grad blitt plassert i realkapital og i større grad i finanskapital. Sammen med en kraftig oppgang i verdien på husholdningenes aksjebeholdning, bidro dette til at husholdningenes samlede netto finansformue økte markert, jf. figur 3.6.

Eksportmarkedsandelen for norsk industri var relativt stabil i perioden 1986 til 1992, etter en klar nedgang i første halvdel av 1980-tallet, jf. figur 3.12. Fra 1993 til 1996 økte imidlertid markedsandelen betydelig, og da særlig for eksporten av verkstedsprodukter. Den økte eksportmarkedsandelen må ses i sammenheng med bedret kostnadsmessig konkurranseevne etter flere år med lav pris- og kostnadsvekst. De økte markedsandelene bidro til en relativt sterk oppgang i den tradisjonelle eksporten. Den gunstige utviklingen på eksportmarkedene bidro til en vekst i industriinvesteringene på knapt 13 pst. årlig fra 1993 til 1998. Oppsvinget i investeringene må ses i sammenheng med økt inntjening og kapasitetsutnyttelse i bedriftene som følge av redusert rentenivå, lav kostnadsvekst og økt etterspørsel både hjemme og ute. Den kraftige eksportveksten, oppgangen i investeringene og en oppgang i industrisysselsettingen på nesten 12 pst. tyder på en markert bedring i konkurranseevnen for norsk industri. Denne utviklingen står i klar motsetning til utviklingen midt på 1980-tallet.



Figur 3.12 Markedsandeler for norsk eksport av tradisjonelle industrivarer. Volumindekser 1980 = 100
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Etter flere år med ekspansive budsjetter, ble *finanspolitikken* strammet inn fra og med 1994. Målt ved den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren, ble finanspolitikken strammet inn tilsvarende om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge fra 1994 til 1998. Innstrammingen var særlig sterk de to første årene, men ble gradvis redusert utover i perioden. Finanspolitikken dempet dermed oppgangen i fastlandsøkonomien. I tillegg til en stram finanspolitikk, bidro økte skatte- og avgiftsinntekter som følge av konjunkturoppgangen til en kraftig bedring i det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Samtidig tok oljeprisen seg markert opp gjennom 1995 og 1996, noe som førte til en kraftig vekst i statens inntekter fra oljevirksomheten. De betydelige underskuddene på statsbudsjettet i årene 1991–1994 ble dermed snudd til overskudd fra og med 1995, jf. figur 3.13. I tråd med retningslinjene for Statens petroleumsfond, førte dette til at det i 1996 for første gang ble foretatt en netto avsetning til fondet.



Figur 3.13 Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

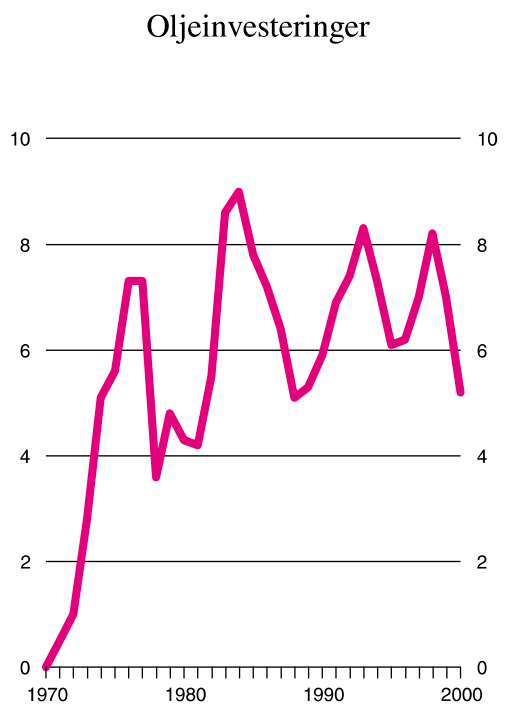
Kilde: Finansdepartementet.

I starten av oppgangen midt på 1990-tallet var det betydelige ledige ressurser i norsk økonomi. Den sterke produksjonsveksten som startet våren 1993, slo derfor ikke ut i vesentlige pressproblemer i norsk økonomi de første årene. Først i 1996 var norsk økonomi tilbake på et mer normalt aktivitetsnivå. Veksten i norsk økonomi fortsatte imidlertid gjennom 1997 og 1998, og etter hvert bygde det seg opp et betydelig press i deler av økonomien. I motsetning til under oppgangen midt på 1980-tallet, var presset denne gangen ikke knyttet til en ubalansert og lånefinansiert oppgang i privat konsum og private investeringer. På den annen side er det også viktige likheter mellom oppgangene på 1980- og 1990-tallet. Blant annet bidro også denne gangen utviklingen i oljeinvesteringene og relativt lave realrenter etter skatt til en kraftig oppgang i norsk økonomi:

– Etter en betydelig nedgang gjennom 1993 og 1994, økte *oljeinvesteringene* med hele 42 pst. fra 1995 til 1998, jf. figur 3.14. Dette ga kraftige impulser mot fastlandsøkonomien i en situasjon hvor norsk økonomi allerede var preget av en høy kapasitetsutnyttelse innenfor en rekke næringer.
– Også nedgangen i realrenten etter skatt fram til 1997 bidro til å forsterke oppgangen i norsk økonomi. Som følge av den svake konjunkturutviklingen i Sentral-Europa, falt de nominelle rentene med om lag 2 prosentenheter gjennom 1995 og 1996. Nedgangen i de norske rentene var klart mindre fram til høsten 1996, slik at rentedifferansen mot ECU økte betraktelig. Som følge av den betydelige rentedifferansen, samt lav pris- og kost-

nadsvekst og overskudd på driftsbalansen, oppsto det et betydelig appresieringspress mot kronen mot slutten av 1996. For å dempe presset mot kronen, satte Norges Bank ned sine styringsrenter tre ganger fra november 1996 til januar 1997, og intervenerte for betydelige beløp i valutamarkedet. Renten ble satt ned med i alt 1 prosentpoeng, og rentedifferansen ble dermed igjen redusert til om lag prosentpoeng. De norske rentene holdt seg på et relativt lavt nivå gjennom 1997 og inn i 1998, og var således i liten grad tilpasset den norske konjunktursituasjonen. Dette må ses i sammenheng med at de landene som kronen stabiliseres mot var inne i en konjunkturfase med svak vekst og lave renter, mens norsk økonomi var i sterk oppgang. I motsetning til midt på 1980-tallet var imidlertid realrentene klart positive gjennom oppgangen på 1990-tallet, jf. figur 3.8.

Finanspolitikken har – perioden sett under ett – bidratt til å dempe oppgangen i norsk økonomi på 1990-tallet, jf. figur 3.9. Sammen med et nært inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet bidro dette til at pris- og kostnadsveksten lenge var moderat, i en situasjon med markert nedgang i arbeidsledigheten. Mot slutten av oppgangskonjunkturen var imidlertid ikke finanspolitikken tilstrekkelig stram til å forhindre pressproblemer i økonomien. I denne perioden var det samtidig en klar tendens til glidning i budsjettpolitikken gjennom året, slik at finanspolitikken samlet sett ikke ble så stram som det i utgangspunktet ble lagt opp til. Gjennom perioden 1996–1999 økte også aktiviteten i kommunesektoren klart sterkere enn det overføringene fra staten og veksten i skatteinntektene skulle tilsi. Sammen med byggingen av Gardermobanen, bidro den lånefinansierte aktivitetsveksten i kommunene til å øke aktiviteten i norsk økonomi, noe som ikke fanges opp i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren. I tillegg kom den offentlige utgiftsveksten særlig innenfor arbeidsintensive områder, som helse, omsorg og utdanning. Dette har forsterket mangelen på arbeidskraft innenfor disse sektorene.



Figur 3.14 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport. Prosent av BNP for Fastlands-Norge [1)]

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Som følge av den langvarige konjunkturoppgangen i norsk økonomi, ble situasjonen på *arbeidsmarkedet* betydelig bedret. Sysselsettingen økte med over 229 000 personer fra 1993 til 1998, mens arbeidsledigheten om lag ble halvert. Sysselsettingen i offentlig sektor økte i samme periode med om lag 59 000 personer, noe som må ses i sammenheng med en betydelig satsing innenfor helsesektoren, pleie- og omsorgssektoren og barnehagesektoren. Den sterke sysselsettingsveksten førte til at det etter hvert oppsto mangel på kvalifisert arbeidskraft i en rekke næringer. Yrkesfrekvensene økte samtidig til et rekordhøyt nivå, slik at rommet for ytterligere sysselsettingsvekst ble begrenset. Det tiltakende presset i arbeidsmarkedet økte utfordringene i inntektspolitikken. Lønnsveksten ble riktignok noe redusert fra 1996 til 1997, men økte så kraftig i 1998. Fra 1997 til 1998 økte lønningene i Norge med i gjennomsnitt 6 pst., dvs. om lag det dobbelte av handelspartnerne.

Blant annet som følge av store underskudd i utenriksøkonomien, ble flere land i Sørøst-Asia utsatt for en betydelig *valutauro* vinteren 1997–1998. I flere av landene ble krisen i tillegg forsterket av problemer i banksystemet. Uroen i valuta- og finansmarkedene førte til en kraftig nedskriving av valutaen for flere av landene, og krisen spredte seg etter hvert til Russland og Latin-Amerika. Denne utviklingen i internasjonal økonomi påvirket også utviklingen i norsk økonomi. Det ble en markert nedgang i etterspørselen internasjonalt, og dermed et kraftig fall i prisene på olje og andre råvarer. Oljeprisen ble om lag halvert fra 1997 til 1998, jf. figur 3.15, noe som i vesentlig grad bidro til et

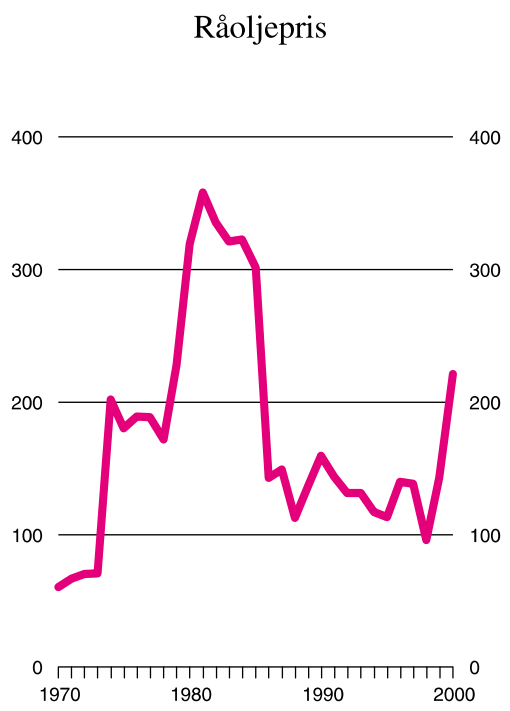
underskudd på driftsbalansen i 1998 for første gang siden 1989. Lavere etterspørsel, lavere salgspriser på norske eksportprodukter og økt kostnadsvekst bidro samtidig til lavere overskudd i norske bedrifter. Veksten i bedriftsinvesteringene stoppet opp gjennom 1998, etter flere år med svært sterk vekst.

Etter et sterkt appresieringspress rundt årsskiftet 1996–1997, beveget kronen seg tilbake til det såkalte utgangsleiet sommeren 1997. [5] I 1998 ble kronen etter hvert utsatt for et betydelig depresieringspress i valutamarkedet. For å dempe presset mot kronen økte Norges Bank styringsrentene i alt 7 ganger fra 19. mars til 25. august 1998, med til sammen 4 prosentpoeng. Svekkelsen av kronen må ses i sammenheng med den lave oljeprisen, den internasjonale finansuroen og de betydelige ubalansene i norsk økonomi. Den kraftige renteøkningen ble til en viss grad motvirket av en svakere kronekurs, men alt i alt virket endringen i de pengepolitiske forholdene dempende på veksten i norsk økonomi.

Finanspolitikken ble også strammet inn fra 1998 til 1999 for å dempe presset i fastlandsøkonomien og for å skape større tillit til den økonomiske utviklingen. Også *det inntektspolitiske samarbeidet* ble styrket. I forkant av tariffoppgjøret våren 1999 var partene i arbeidslivet og myndighetene i utvalget for forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 (Arntsen-utvalget) enige om behovet for moderate lønnsoppgjør i 1999 og i årene framover. I tråd med Arntsen-utvalgets innstilling ble lønnsveksten brakt betydelig ned fra 1998 til 1999, til tross for et fortsatt sterkt press i deler av arbeidsmarkedet.

Som følge av mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor de fleste næringer, kunne veksten i norsk økonomi uansett ikke ha fortsatt i samme tempo som gjennom perioden 1993–1998. Asia-krisen, innstrammingen i både penge- og finanspolitikken og styrkingen av det inntektspolitiske samarbeidet bidro dermed til å dempe aktivitetsveksten i Norge på et tidspunkt da vi begynte å få betydelige pressproblemer.

5. I valutakursforskriften som ble fastsatt i mai 1994 heter det:«Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Ved vesentlige endringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Det gjelder ikke svingningsmarginer med tilhørende plikt for Norges Bank til å intervenere i valutamarkedet.»



Figur 3.15 Pris pr. fat råolje. Faste 2000-kroner 1)2)

1) For 2000 brukes gjennomsnittsprisen for 1. kvartal 2000.
2) Oljeprisen er deflatert ved hjelp av importprisindeksen.

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

Til tross for de pressproblemene som etter hvert kom til syne, var oppgangskonjunkturen midt på 1990-tallet på flere måter vesentlig mer balansert enn oppgangen midt på 1980-tallet. For det første økte det private konsumet stort sett i takt med inntektene på 1990-tallet. Dermed falt ikke husholdningenes sparing slik som midt på 1980-tallet. For det andre økte eksporten av tradisjonelle varer svært sterkt under oppgangen på 1990-tallet, noe som bidro til en kraftig oppgang i bedriftsinvesteringene og i industrisysselsettingen. Dette ga en mer parallell utvikling mellom sektorer utsatt for internasjonal konkurranse og de øvrige delene av økonomien enn under oppgangskonjunkturen på 1980-tallet. På denne bakgrunnen framstår utviklingen i privat sektor som mer robust og balansert denne gangen.

3.2.4 Konjunktursituasjonen på slutten av 1990-tallet

Etter flere år med svært sterk vekst *avtok veksttakten i norsk økonomi markert gjennom 1998* . Veksttakten holdt seg lav også gjennom første halvår 1999, men tok seg så noe opp igjen i andre halvår av 1999 og i starten av 2000. Veksttakten er imidlertid fortsatt klart lavere enn i perioden 1993–1998, først og fremst som følge av en markert nedgang i investeringene i oljesektoren og i enkelte fastlandsnæringer. *Sysselsettingsveksten* stoppet også opp i andre halvår av 1998, og sysselsettingen holdt seg om lag uendret gjennom 1999 og inn i 2000. Utviklingen var imidlertid markert forskjellig i ulike næringer og geografiske områder. På den ene siden ble industrisysselsettingen redusert

med 8 500 personer fra 1998 til 1999. Nedgangen må bl.a. ses i sammenheng med det kraftige fallet i oljeinvesteringene, som har ført til lavere aktivitet innenfor skipsbygging og oljerelaterte næringer, samt reduserte markedsandeler bl.a. som følge av svekket kostnadsmessig konkurranseevne. På den annen side fortsatte sysselsettingen i kommuneforvaltningen og i enkelte private tjenesteytende næringer å øke gjennom 1999. Sysselsettingen innenfor offentlig forvaltning, og da først og fremst kommuneforvaltningen, økte med 12 900 personer fra 1998 til 1999, mens sysselsettingen innenfor private tjenesteytende næringer økte med 14 500 i samme periode.

Etter flere år med svært sterk vekst, var arbeidsstyrken relativt stabil gjennom 1999. *Arbeidsledigheten* flatet dermed ut, og holdt seg uendret på 3 pst. fra 1998 til 1999. Til tross for en viss oppgang i arbeidsledigheten (AKU) gjennom høsten 1999 og i starten av 2000, er det fortsatt mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor mange sektorer.

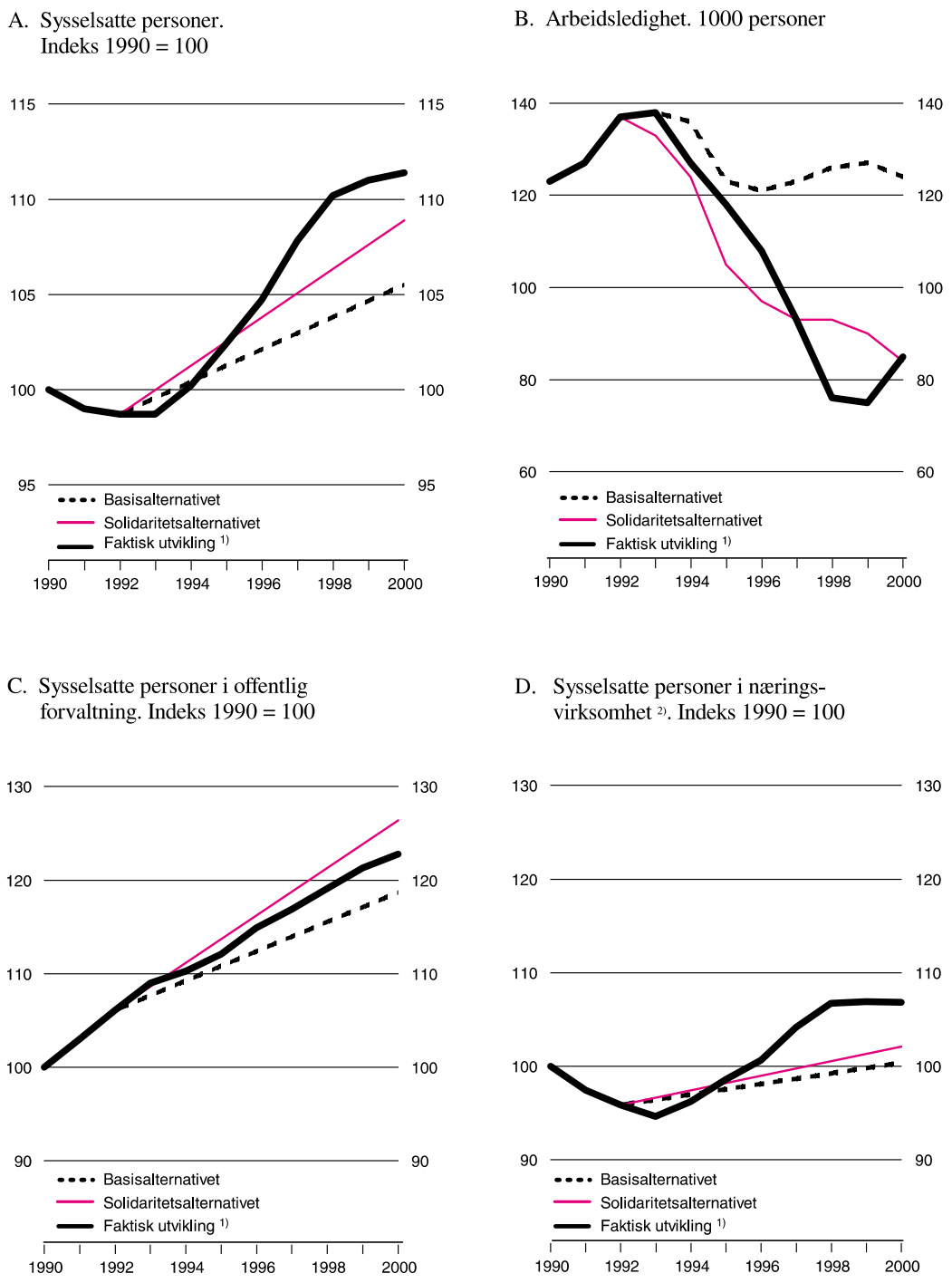
I lys av de markerte konjunkturbevegelsene en har sett de siste 20 årene, må en regne med at norsk økonomi også i årene framover vil kunne bli utsatt for betydelige konjunkturbevegelser. De fleste institusjoner som lager prognoser for norsk økonomi synes imidlertid å legge til grunn en relativt balansert utvikling de nærmeste årene framover, med kun svak oppgang i arbeidsledigheten. En nærmere omtale av de økonomiske utsiktene for årene framover er gitt i kapittel 11.

3.3 Hvordan har utviklingen blitt sammenliknet med anslagene i Sysselsettingsutvalget fra 1992?

Dette avsnittet gir en oversikt over de makroøkonomiske framskrivingene som ble presentert av Sysselsettingsutvalget i NOU 1992: 26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». Utvalgsrapporten, som ble lagt fram i august 1992, presenterte to alternative utviklingsbaner for norsk økonomi fram mot år 2000; «Basisalternativet» og «Solidaritetsalternativet». Det såkalte *Basisalternativet* skisserte en mulig økonomisk utvikling fram til år 2000, med utgangspunkt i en videreføring av de mellomlangsiktige framskrivingene til Revidert nasjonalbudsjett 1992. *Solidaritetsalternativet* inneholdt i tillegg hovedelementene i den nasjonale strategien for økt sysselsetting i 1990-årene som utvalget foreslo. Dette alternativet ga dermed en tallmessig oppsummering av utvalgets forslag til å forbedre situasjonen på arbeidsmarkedet. Solidaritetsalternativet illustrerte en utviklingsbane hvor en på varig basis fikk økt sysselsetting og redusert ledighet i Norge.

Utviklingen på arbeidsmarkedet har blitt bedre enn anslått i Solidaritetsalternativet, jf. figur 3.16. Antall sysselsatte personer økte svært sterkt fram til 1998, men har siden flatet noe ut. Den gjennomsnittlige sysselsettingen i år 2000 anslås nå likevel noe høyere enn i Solidaritetsalternativet, og betydelig høyere enn i Basisalternativet. Sysselsettingen i offentlig forvaltning har imidlertid økt noe svakere enn lagt til grunn i Solidaritetsalternativet. Dette må ses i sammenheng med en noe strammere finanspolitikk enn forutsatt som følge av den sterke konjunkturoppgangen i norsk økonomi. På den annen side har sysselsettingen innenfor næringsvirksomhet økt betydelig sterkere enn lagt til grunn. Fra 1992 til 2000 ser det nå ut til at vi får en sysselsettingsvekst på

om lag 160 000 personer innenfor næringsvirksomhet, mot et anslag på 93 000 i Solidaritetsalternativet.

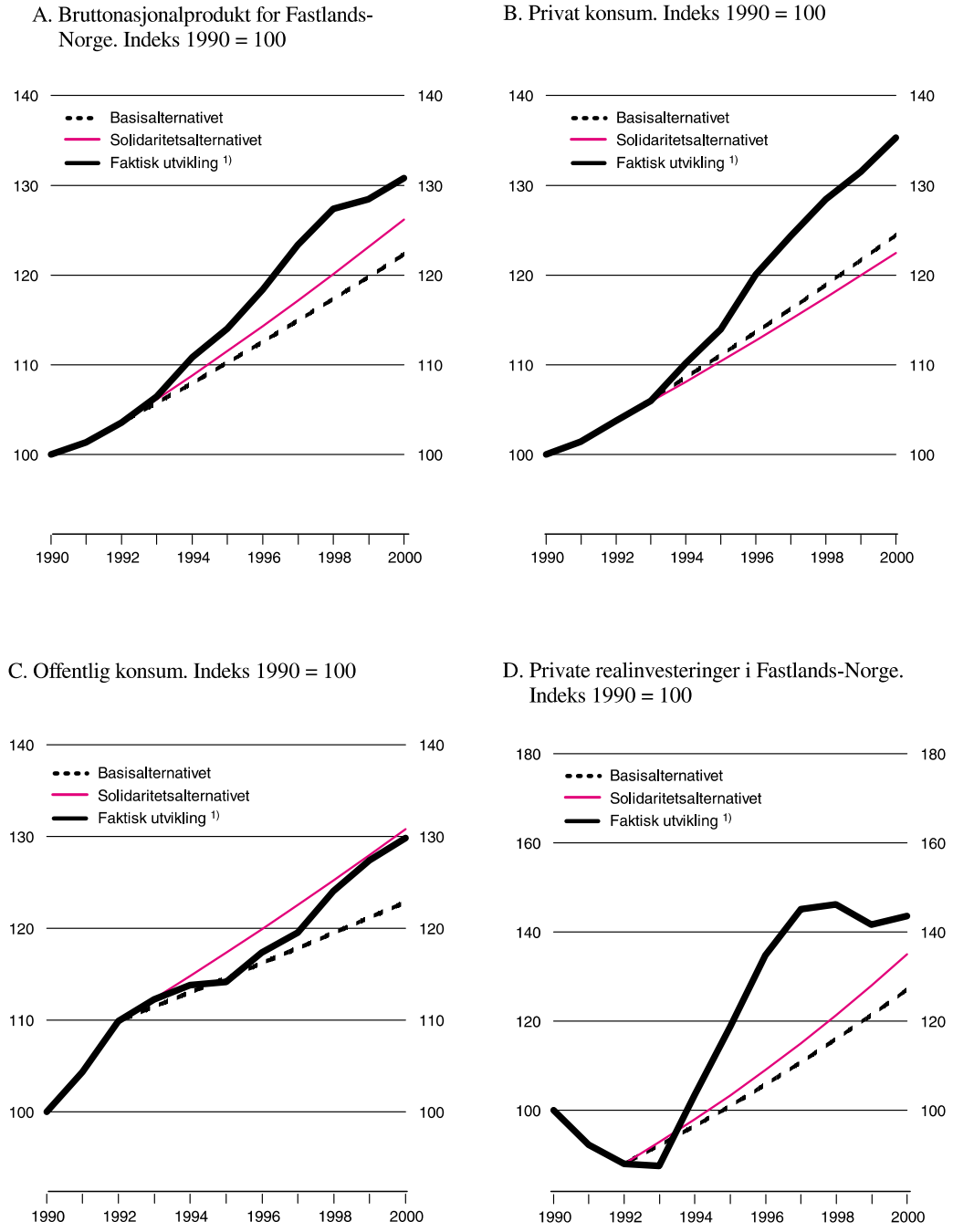


Figur 3.16 Arbeidsmarkedet

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
2) Samlet sysselsetting utenom sysselsatte i offentlig forvaltning.

Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Som følge av den kraftige sysselsettingsveksten, har *arbeidsledigheten* falt markert siden 1993. Ledigheten har vært betydelig lavere enn i det såkalte Basisalternativet, jf. figur 3.16B. Sammenliknet med Solidaritetsalternativet var ledigheten noe høyere gjennom 1995 og 1996, men så falt den kraftig i 1997 og 1998. Til tross for en svak oppgang i 2000, anslås arbeidsledigheten fortsatt lavere enn i Solidaritetsalternativet, og betydelig lavere enn i Basisalternativet.



Figur 3.17 Utviklingen i Fastlands-Norge

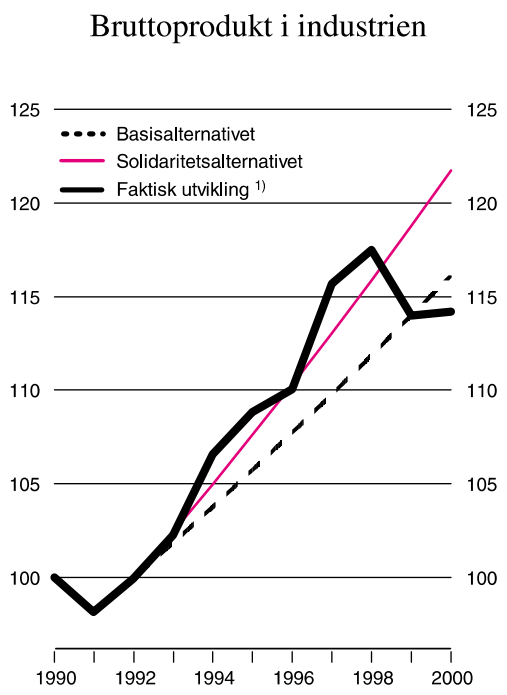
1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den positive utviklingen på arbeidsmarkedet henger sammen med flere forhold. Blant annet har oppsvinget i den innenlandske økonomien vært noe kraftigere enn det som ble lagt til grunn i Solidaritetsalternativet, jf. figur 3.17A. I Solidaritetsalternativet ble *BNP for Fastlands-Norge* anslått å øke med 2 pst. årlig i perioden 1992–2000, mens veksten nå anslås til knapt 3 pst.

Det private forbruket har økt betydelig sterkere enn lagt til grunn både i Basisalternativet og i Solidaritetsalternativet. Den høye konsumveksten kan tilskrives en sterk vekst i husholdningenes reelle inntekter, dels som følge av sterkere vekst enn ventet i sysselsettingen, og dels som følge av klart sterkere vekst i reallønnen enn lagt til grunn. Fra 1992 til 2000 anslås det nå en gjennomsnittlig årlig reallønnsvekst på 1 pst., mot anslag på henholdsvis og 1 pst. i Solidaritetsalternativet og Basisalternativet. Husholdningenes sparing, målt i pst. av disponibel inntekt, har holdt seg noe høyere enn antatt og har dermed isolert sett bidratt til å dempe konsumveksten.

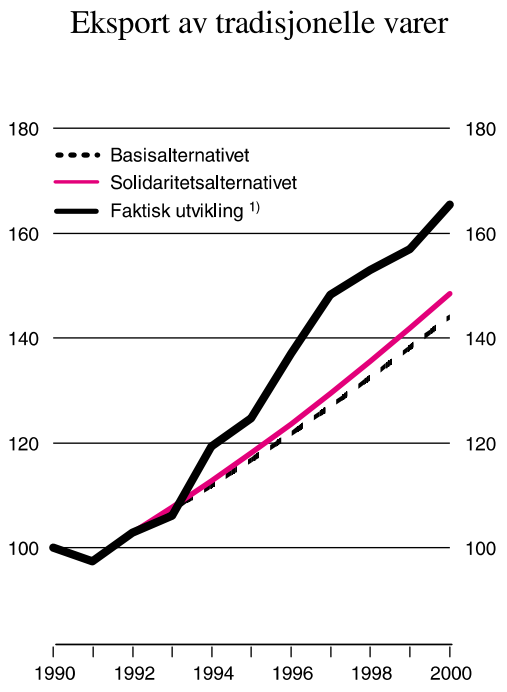
Det offentlige konsumet har økt om lag som forutsatt i Solidaritetsalternativet, men klart sterkere enn i Basisalternativet. Et av elementene i Solidaritetsalternativet var nettopp at det skulle skapes rom for en noe sterkere vekst i offentlig kjøp av varer og tjenester, dels som følge av lavere pris- og kostnadsvekst og dels som følge av lavere overføringer til husholdningene, sammenliknet med Basisalternativet. Til tross for at utviklingen i offentlig konsum har vært i tråd med Solidaritetsalternativet, perioden sett under ett, har veksten ikke vært jevnt fordelt gjennom perioden. Fram til 1995 var veksten i offentlig konsum klart svakere enn lagt til grunn i Solidaritetsalternativet, mens det motsatte var tilfelle for årene 1996–1998. Den sterkeste veksten i offentlig konsum fant således sted i de årene hvor aktiviteten i norsk økonomi allerede var høy.



Figur 3.18 Bruttoprodukt i industrien. Indeks 1990=100

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.19 Eksport av tradisjonelle varer. Indeks 1990=100

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

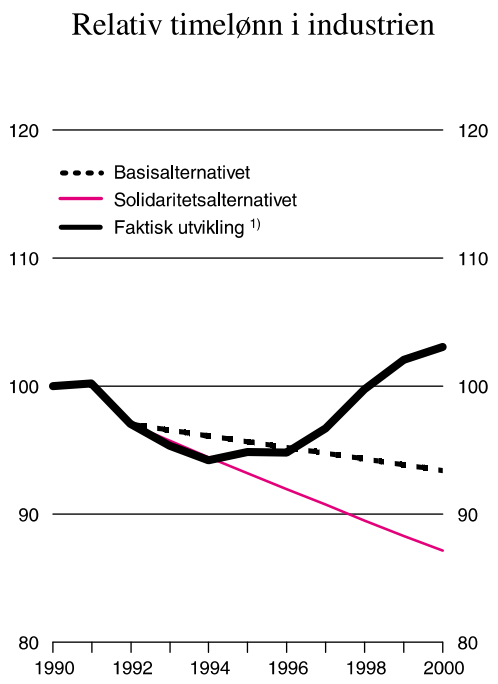
Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Fra 1993 til 1998 økte *bruttoinvesteringene i private fastlandsnæringer* betydelig sterkere enn anslått både i Basisalternativet og i Solidaritetsalternativet, jf. figur 3.17D. Investeringene anslås imidlertid å falle i 1999 og 2000, slik at nivået i år 2000 anslås om lag som i Solidaritetsalternativet. Den sterkere oppgangen i bedriftsinvesteringene må ses i sammenheng med sterk vekst både i eksporten av tradisjonelle varer og i innenlandsk etterspørsel, samt at realrentene er blitt lavere enn antatt.

Fra 1992 til 1998 økte *bruttoproduktet i industrien* om lag som anslått i Solidaritetsalternativet, jf. figur 3.18. Aktiviteten i industrien falt imidlertid noe gjennom 1999, noe som bl.a. må ses i sammenheng med nedgangen i oljeinvesteringene.

Eksporten av tradisjonelle varer har økt betydelig sterkere enn anslått i de to beregningsalternativene utarbeidet av Sysselsettingsutvalget, jf. figur 3.19. Den kraftige eksportveksten må først og fremst ses i sammenheng med at markedsveksten for norsk eksport har blitt sterkere enn antatt, men markedsandelene for verkstedindustrien har også økt noe.

Veksten i *relative timelønnskostnader* , regnet i felles valuta, lå i perioden 1992–1994 under anslagene i Solidaritetsalternativet. Siden 1995 har imidlertid lønnskostnadene økt betydelig sammenliknet med handelspartnerne, og de relative lønnskostnadene ligger nå klart høyere enn i både Solidaritetsalternativet og Basisalternativet, jf. figur 3.20. De økte lønnskostnadene henger sammen med en sterkere bedring i inntjeningen i næringslivet, og en lavere arbeidsledighet, enn forutsatt.



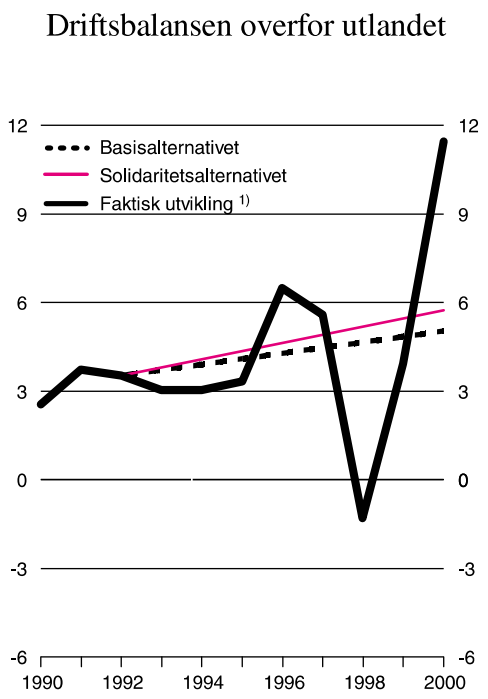
Figur 3.20 Relativ timelønn i industrien. Lokal valuta. Indeks 1990=100

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den økte aktiviteten i fastlandsøkonomien har bidratt til at også importen av varer og tjenester har økt mer enn antatt. Som følge av økt eksport av tradisjonelle varer, samt en kraftig oppgang i oljeproduksjon, har likevel *driftsbalansen overfor utlandet* utviklet seg betydelig bedre enn anslått, jf. figur 3.21. Også *offentlige finanser* har utviklet seg langt gunstigere enn forutsatt i Solidaritetsalternativet, jf. figur 3.22. I 1999 var overskuddet i offentlig forvaltning på 57,5 mrd. kroner, mot et underskudd på 13,6 mrd. kroner i 1992. Kommuneforvaltningen har i samme periode gått fra et overskudd på 0,8 mrd. kroner til et underskudd på 9,3 mrd. kroner, slik at hele bedringen i de offentlige finansene kan tilskrives en kraftig økning i overskuddet i statsforvaltningen. Økt aktivitet som følge av bedrede konjunkturer anslås å ha styrket statsbudsjettet med over 25 mrd. kroner, mens innstramning i finanspolitikken anslås å ha bidratt med knapt 30 mrd. kroner. [6] Overskuddet på andre statsregnskaper mv., herunder Folketrygdfondet, har samtidig økt med over 10 mrd. kroner. I tillegg var statens inntekter fra petroleumsvirksomheten 14 mrd. kroner høyere i 1999 enn i 1992. For 2000 anslås det nå en ytterligere kraftig økning i overskuddet i offentlig forvaltning, først og fremst som følge av en forventet kraftig økning i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

6. Tallene er basert på beregningen av den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren.

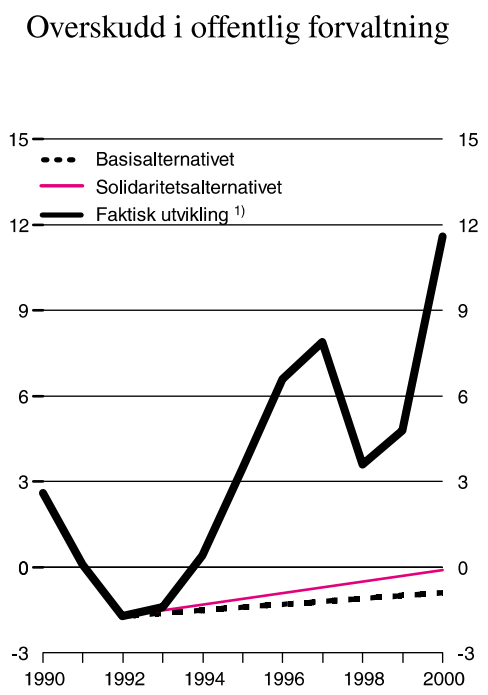


Figur 3.21 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: NOU 1992: 26, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Alt i alt kan en fastslå at utviklingen i norsk økonomi samlet sett har vært svært god siden 1992, og bedre enn det som ble anslått i Solidaritetsalternativet. Det private forbruket, eksporten av tradisjonelle varer og de private investeringene har økt sterkere enn anslått i Solidaritetsalternativet. Den sterke oppgangen i norsk økonomi har bidratt til en kraftig sysselsettingsvekst, særlig i privat sektor, samtidig som ledigheten er redusert til et relativt lavt nivå. Verdiskapingen innenfor industrien har utviklet seg om lag som anslått i Solidaritetsalternativet, til tross for at utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen ble svakere enn forutsatt. Industrisysselsettingen har økt betydelig fra 1992, mens det i Solidaritetsalternativet ble lagt til grunn en fortsatt nedgang i industrisysselsettingen. Sammen med en god makroøkonomisk utvikling over flere år, hadde Norge også solide statsfinanser og en sunn utenriksøkonomi ved utgangen av 1990-tallet. Dette gir handlefrihet både i finanspolitikken og i utenriksøkonomien, noe som var klare mål i Solidaritetsalternativet. De store overskuddene i offentlig sektor på siste del av 1990-tallet har i betydelig grad blitt satt til side i Statens petroleumsfond, noe som også har bidratt til at Norges nasjonalformue er blitt mer diversifisert. Slikt sett er norsk økonomi blitt mindre oljeavhengig i løpet av 1990-tallet.



Figur 3.22 Overskudd i offentlig forvaltning. Prosent av BNP
1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
Kilde: NOU 1992: 26 og Finansdepartementet.

At utviklingen i norsk økonomi siden 1992 på mange måter er blitt bedre enn det Sysselsettingsutvalget så for seg, kan ha sammenheng med at omstillingsevnen i norsk industri og øvrig næringsliv har vært større enn forventet. Den meget sterke veksten i eksporten av verkstedprodukter gjennom 1990-tallet er en indikasjon på det. I lys av et stagnerende hjemmemarked på siste del av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, endret mange bedrifter fokus over mot eksportmarkedene. Videre ble nok potensialet for vekst i arbeidsstyrken undervurdert. Vekstevnen i norsk økonomi var således større enn man trodde. Dernest har oppbyggingen av oljevirksomheten i Nordsjøen gitt vesentlig sterkere etterspørselsimpulser inn i norsk fastlandsøkonomi enn man hadde sett for seg. Samtidig har oljeproduksjonen økt betydelig, bl.a. som følge av økt utvinningsgrad i eksisterende oljefelt på grunn av bedre teknologi, og dette har i vesentlig grad bidratt til en langt bedre utvikling i statsfinansene enn det Sysselsettingsutvalget så for seg i 1992.

3.4 Konsekvenser for utvalgets arbeid

Norsk økonomi har siden 1992 gått gjennom en meget langvarig oppgangskonjunktur som startet om lag på det tidspunktet da Sysselsettingsutvalget la fram sin innstilling. Oppgangen tok til med utgangspunkt i det mest alvorlige og langvarige konjunkturtilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Arbeidsledigheten var rekordhøy, og den fortsatte å øke helt frem til somme-

ren 1993. Hovedutfordringen for Sysselsettingsutvalget i 1992 lå derfor i å skape en så sterk vekst i sysselsettingen at arbeidsledigheten på varig basis igjen ble redusert til et lavt nivå, uten at det skulle føre til en markert svekkelse av statsfinansene. For å få til dette måtte sysselsettingen øke også i privat sektor, både innen internasjonalt konkurranseutsatte næringer og de øvrige delene av næringslivet. Det ble derfor lagt vekt på å finne fram til tiltak som kunne forbedre norsk næringslivs konkurranseevne overfor utlandet. Utvalget kalte sin strategi Solidaritetsalternativet. Et viktig element i denne strategien var at en gjennom det inntektspolitiske samarbeidet mellom LO, NHO og myndighetene skulle sikre en pris- og lønnsutvikling som ga grunnlag for en bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen.

Som følge av den sterke oppgangen siden Solidaritetsalternativet ble trukket opp, er tilstanden i norsk økonomi vesentlig endret sammenliknet med 1992. Etter den kraftige oppgangen fra 1993 til 1998, har både sysselsettingen og yrkesdeltakelsen økt markert. Samtidig er arbeidsledigheten redusert til et relativt lavt nivå, selv om den har økt noe igjen gjennom 1999 og inn i 2000, særlig innenfor enkelte sektorer hvor kapasitetsutnyttelsen har falt. Til tross for lavere vekst i 1999 og 2000 enn i årene 1993–1998, er hovedbildet at fastlandsøkonomien fortsatt er preget av en høy kapasitetsutnyttelse og et stramt arbeidsmarkedet innenfor en rekke sektorer.

På mange måter er utfordringen nå å hindre at norsk økonomi drives inn i en tilsvarende utvikling som ti år tilbake, da store konjunkturbevegelser til slutt endte opp i en finansiell krise og det mest alvorlige konjunkturtilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Utfordringen ligger derfor først og fremst i å videreføre grunnlaget for en varig høy verdiskaping og sysselsetting og fortsatt lav ledighet. For å møte denne utfordringen må vi ha en velfungerende lønnsdannelse og en godt tilpasset stabiliseringspolitikk. Samtidig er det viktig å dekke opp behovet for arbeidskraft i de sektorene hvor etterspørselen i dag er stor. I tillegg er det viktig at vekstevnen i norsk økonomi er så god som mulig. Dette er temaer som utvalget drøfter i del IV av denne rapporten.

Kapittel 4
Norge i et internasjonalt perspektiv

4.1 Innledning

Mens fokus i kapittel 3 først og fremst er drivkreftene i konjunkturutviklingen, vil en i dette kapitlet sammenlikne situasjonen i Norge med andre land. Hovedsiktemålet er å gi et grovt bilde av vilkårene for sysselsetting og verdiskaping i Norge i et internasjonalt perspektiv. Internasjonale sammenlikninger er beheftet med usikkerhet, og en må bl.a. ta hensyn til at landene kan være i ulike konjunktursituasjoner. Den internasjonale dimensjonen vil også gå igjen i flere av kapitlene i del IV av rapporten hvor utvalgets strategi trekkes opp.

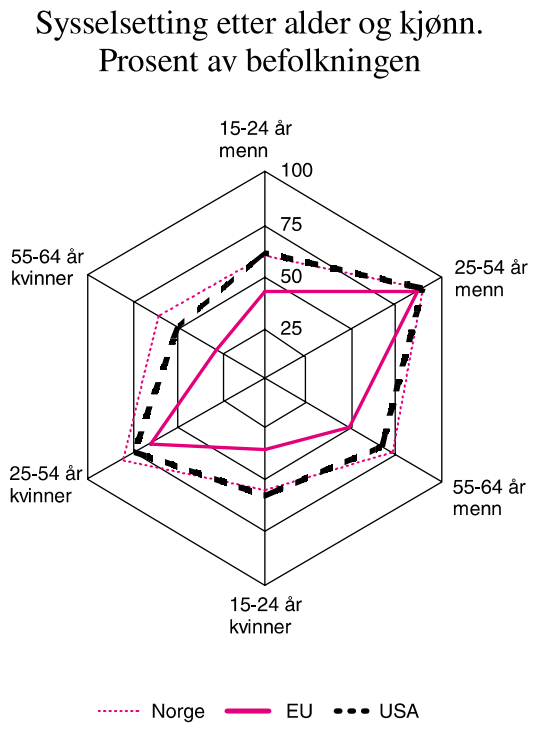
I avsnitt 4.2 omtales arbeidsmarkedet, i avsnitt 4.3 verdiskaping, i avsnitt 4.4 offentlig sektor, i avsnitt 4.5 omtales enkelte bredt anlagte undersøkelser for å sammenlikne vilkårene for verdiskaping mellom land. Avsnitt 4.6 gir en kort oppsummering av kapitlet.

4.2 Arbeidsmarkedet

På 1990-tallet har *sysselsettingen* økt markert i Norge, og andelen sysselsatte i forhold til befolkningen er nå blant de aller høyeste i OECD-området. I Norge har sysselsettingen økt med til sammen 227 000 personer fra 1990 til 1999, svarende til en årlig vekst på 1,2 pst. I tilsvarende periode har sysselsettingen i EU-området bare økt marginalt, mens det i USA har vært en årlig vekst på om lag samme nivå som i Norge.

Sammenliknet med gjennomsnittet i EU har Norge en langt høyere andel sysselsatte i befolkningen i alle aldersgrupper. Forskjellen mellom Norge og EU er særlig stor for den eldste aldersgruppen, og da spesielt for kvinner, jf. figur 4.1. De høye sysselsettingsfrekvensene i Norge må blant annet ses i sammenheng med at andelen deltidsysselsatte er relativt høy i Norge sammenliknet med mange andre land, og som følge av dette at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt er relativt lav.

Det er forholdsvis store forskjeller i sysselsettingsfrekvensen mellom land i EU-området. I både Tyskland og Frankrike er bare i underkant av 30 pst. av kvinnene i alderen mellom 55 og 64 år sysselsatt, mot vel 60 pst. i Norge. Gjennomgående har land i Nord-Europa langt høyere sysselsettingsfrekvens enn land i Sør-Europa, og de nordiske EU-landene har sysselsettingsfrekvenser som ikke avviker mye fra Norge Forskjellen i sysselsettingsfrekvensen mellom EU og Norge er minst for grupper som generelt har sterkest tilknytning til arbeidslivet, nemlig menn mellom 25–54 år. Sysselsettingsfrekvensene i Norge er mer like USA enn EU. For de yngste aldersgruppene er sysselsettingsfrekvensen i Norge og USA om lag like, mens i den eldre delen av befolkningen har USA en noe lavere andel sysselsatte enn Norge.



Figur 4.1 Sysselsetting etter alder i Norge, EU og USA. 1999. Prosent av befolkningen
Kilde: OECD.

Arbeidsledigheten i Norge ble kraftig redusert på 1990-tallet, og er blant de aller laveste i OECD-området. I 1999 utgjorde arbeidssøkere uten arbeidsinntekt 3,2 pst. av arbeidsstyrken ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). I EU under ett er ledigheten blitt værende på et høyt nivå gjennom hele 1990-tallet, og var i 1999 tre ganger så høy som i Norge. Det er imidlertid store forskjeller i ledigheten mellom EU-land, jf. tabell 4.1. I Spania utgjorde ledigheten i 1999 16 pst. av arbeidsstyrken, mens land som Nederland, Portugal, Danmark, Sverige og Storbritannia har en langt lavere ledighet enn gjennomsnittet i EU, og disse landene har en ledighet i området 3 – 6 pst. I USA er ledigheten blitt betydelig redusert gjennom siste halvdel av 1990-tallet, og er nå rundt 4 pst., som er det laveste nivået siden 1970.

Tabell 4.1: Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land i 1999

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15–24 år		25–54 år		55–64 år		15–24 år		25–54 år		55–64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge	55,2	60,2	81,4	89,4	61,1	73,6	9,5	9,6	2,2	2,6	0,8	1,3
USA	57,0	61,0	74,1	89,0	50,1	66,1	9,5	10,3	3,4	3,0	2,6	2,7
Japan	42,9	42,8	63,6	93,6	48,2	79,5	8,2	10,3	4,4	3,7	3,3	6,7
EU	35,5	43,4	64,7	86,3	27,8	48,3	18,6	16,1	9,8	6,9	9,0	8,4
Belgia	23,4	27,5	66,4	86,2	14,8	35,1	22,4	22,7	9,0	6,1	8,1	4,5
Danmark	62,8	69,5,	79,4	89,3	47,8	59,9	10,5	9,5	4,9	3,7	5,6	3,2
Finland	38,2	39,3	77,1	83,4	38,4	40,1	22,2	21,0	9,0	7,9	9,4	10,9
Frankrike	17,3	24,3	68,5	85,7	29,6	38,9	29,7	24,2	12,6	9,0	8,7	8,7
Hellas	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Irland	42,9	49,7	60,0	86,4	25,7	61,7	8,3	8,6	4,8	5,7	4,3	4,2
Italia	20,8	30,3	49,5	84,3	15,0	40,8	38,3	28,6	13,6	6,9	5,6	4,6
Luxembourg	29,5	33,7	60,2	92,9	17,5	35,4	7,4	6,2	2,9	1,4	1,5	0,7
Nederland	62,5	62,9	69,4	91,5	21,9	48,8	8,2	6,6	4,1	2,1	3,9	2,1
Portugal	38,7	47,6	72,1	89,8	41,1	62,1	10,8	7,0	4,6	3,4	2,0	3,9
Spania	26,2	41,3	47,6	84,2	19,1	52,4	37,3	21,7	21,0	9,2	11,2	9,4
Sverige	42,8	44,8,	80,6	84,5	61,0	67,1	13,6	14,8	5,9	6,5	5,9	7,3
Storbritannia	58,5	63,0	72,6	86,7	39,8	59,4	10,2	14,1	4,3	5,4	3,2	6,4
Tyskland	42,8	50,7	69,2	87,0	28,9	48,0	7,7	9,1	8,7	7,3	15,5	12,8
Østerrike	50,7	59,2	72,8	89,6	17,6	41,6	6,4	5,5	4,6	4,5	3,4	5,3

Kilde: OECD.

Størst forskjell i ledighet mellom Norge og EU er det blant kvinner, jf. figur 4.2 og tabell 4.1. Ledigheten i EU er over 10 ganger så høy som i Norge blant kvinner over 55 år. I USA er ledigheten gjennomgående noe høyere i alle aldersgrupper sammenliknet med Norge. Størst forskjell i ledighetsraten mellom Norge og USA er det i den eldste aldersgruppen. I kapittel 12.2 er årsaker til arbeidsledighet drøftet nærmere.

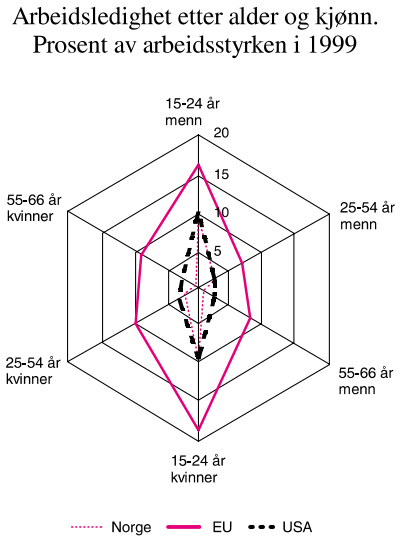
Også i de *yngste aldersgruppene* er det store ledighetsforskjeller mellom Norge og EU. I 1999 var ledigheten i den yngste aldersgruppen i gjennomsnitt 8 prosentpoeng høyere i EU enn i Norge. Det er imidlertid store variasjoner innenfor EU-området. Den lavere ledigheten blant ungdom i Norge sammenliknet med EU-området må ses i sammenheng med at den samlede ledigheten er lav i Norge.

I Sverige er ledigheten blant den yngste aldersgruppen bare noe lavere enn gjennomsnittet i EU, og dermed betraktelig høyere enn i Norge, mens ledigheten i Danmark i den yngste aldersgruppen er om lag på samme nivå som i Norge. Den lave ledigheten blant ungdom i Danmark må blant annet ses i sammenheng med innstramminger i dagpengerettighetene for denne grup-

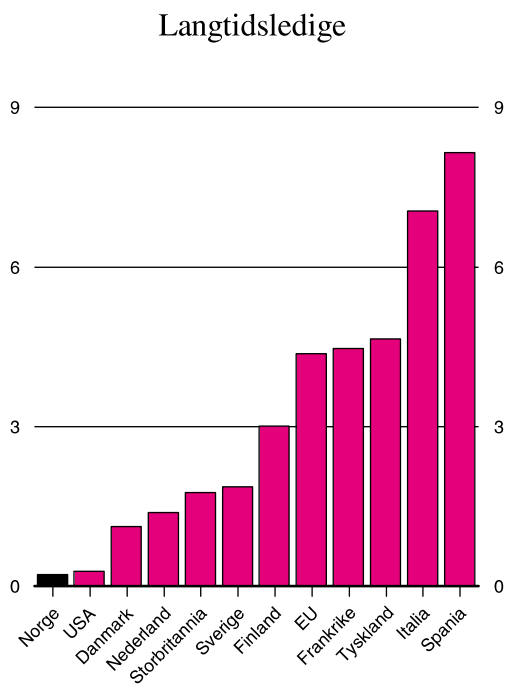
pen. Definisjonsforskjeller gjør imidlertid at en må være noe varsom med å sammenlikne ledighetsnivåene for ungdom mellom ulike land.

Norge og USA har en svært lav andel *langtidsledige* – her definert som personer som sammenhengende har vært ledige i minst ett år – sammenliknet med andre land i OECD-området, jf. figur 4.3. I 1999 utgjorde langtidsledigheten i Norge og USA bare 0,2 og 0,3 pst. av arbeidsstyrken. Til sammenlikning hadde 4 pst. av arbeidsstyrken i EU-området vært ledige i ett år eller mer. Det er flere forhold som bidrar til de store forskjellene i langtidsledigheten mellom land. En vil særlig peke på utformingen av dagpengesystemet, nivået på ledigheten og praktisering av dagpengeregelverket, etterspørselen etter arbeidskraft og utforming og innretningen av arbeidsmarkedspolitikken.

I de fleste OECD-land er det en tendens til at arbeidsledigheten avtar med økende *utdanningsnivå* . Sammenliknet med andre OECD-land, herunder Sverige og Danmark, er ledigheten i Norge særlig lav blant personer som bare har grunnskoleutdanning, jf. figur 4.4.



Figur 4.2 Arbeidsledighet etter alder og kjønn i Norge, EU, USA i 1999. Prosent av arbeidsstyrken
Kilde: OECD.



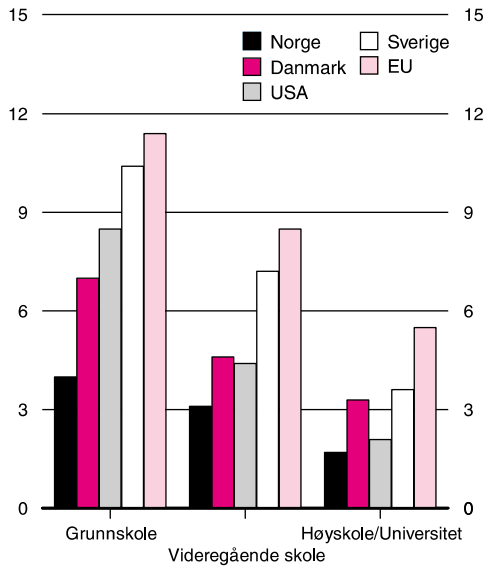
Figur 4.3 Langtidsledige. 1999. Prosent av arbeidsstyrken
Kilde: OECD.

Selv om sysselsettingsandelene er svært høye og arbeidsledigheten er lav i Norge, er andelen *uføretrygdede* på et høyt nivå i internasjonal sammenheng, jf. figur 4.5. Antall nye uførepensjonister i Norge har steget siden begynnelsen av 1990-tallet, og i 1999 ble 33 600 personer uføretrygdet. Det svarer til 1 pst. av arbeidsstyrken, dvs. mer enn halvparten av dagens fødselskull. Alt i alt er 9,6 pst. av befolkningen i alderen 18–67 år i Norge uføretrygdet, som er svært høyt sammenliknet med land som Tyskland og Danmark, og om lag på linje med Sverige og Nederland, jf. figur 4.5.

I Norge er arbeidsmarkedstiltakene brukt aktivt i konjunkturpolitikken. Reduksjonen i ledigheten i Norge gjennom 1990-tallet har ført til nedtrapping av tiltaksnivået, og dermed lavere utgifter til arbeidsmarkedstiltak. Utgiftene til arbeidsmarkedstiltak svarte til 0,8 pst. av BNP i 1999, og til 0,2 pst. av BNP hvis tiltak overfor yrkeshemmede holdes utenom. Etter nedtrappingen gjennom 1990-tallet, er Norge nå blant de landene i OECD som har lavest utgifter til arbeidsmarkedstiltak, noe som må ses i sammenheng med den lave ledigheten. Av de samlede utgiftene til ordinære arbeidsmarkedstiltak og dagpenger brukte Norge 33 pst. til arbeidsmarkedstiltak i 1999, jf. figur 4.6.

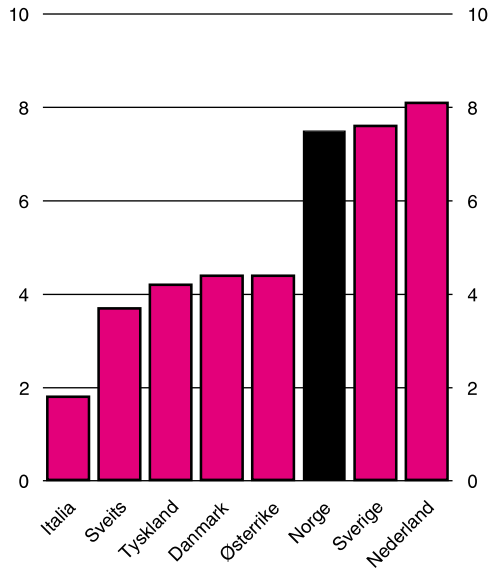
Tall for sysselsetting og arbeidsledighet skjuler mye av dynamikken i arbeidsmarkedet fordi de viser nivåer og netto endringer. Dermed kommer det ikke fram at det hele tiden skapes og nedlegges mange arbeidsplasser, uansett om antall sysselsatte øker eller reduseres. Tall over den totale jobbskapingen og jobbnedleggelsen i løpet av en periode vil kunne fortelle oss noe om fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Jobbskaping og jobbnedleggelse i en gitt næring er definert som henholdsvis økningen og reduksjonen i antall syssel-

satte for hver arbeidsgiver i løpet av en periode, summert for alle arbeidsgivere i næringen. Det er gjennomført flere undersøkelser av jobbflyten i Norge, der jobbflyten er definert som summen av jobbskapingen og jobbnedleggelsen. Resultatene fra ulike undersøkelser varierer betydelig. I denne rapporten har en vist resultatene fra en nylig gjennomført undersøkelse [7], jf. figurene 4.7 og 4.8 som viser at jobbskapingen i Norge, både i industrien og når en ser hele økonomien under ett, er noe lavere enn i andre OECD-land. Dette bekreftes også av tidligere studier fra OECD. I vedlegg 7 til denne rapporten konkluderes det imidlertid med at jobbskapingen i norsk industri er på linje med andre OECD-land og ikke så mye lavere enn i USA. Det må understrekes at undersøkelser av jobbflyt er beheftet med betydelig usikkerhet, og tallmaterialet påvirkes også av at landene er i ulik konjunktursituasjon. Undersøkelser tyder på at jobbflyten i små virksomheter er høyere enn i større virksomheter. Land med større andel småbedrifter vil dermed kunne ha en høyere jobbflyt enn i land hvor andelen småbedrifter er lavere. Dette kan forklare noe av forskjellen i jobbflyt mellom land. En legger også merke til at USA ikke har noe større jobbflyt enn europeiske land.



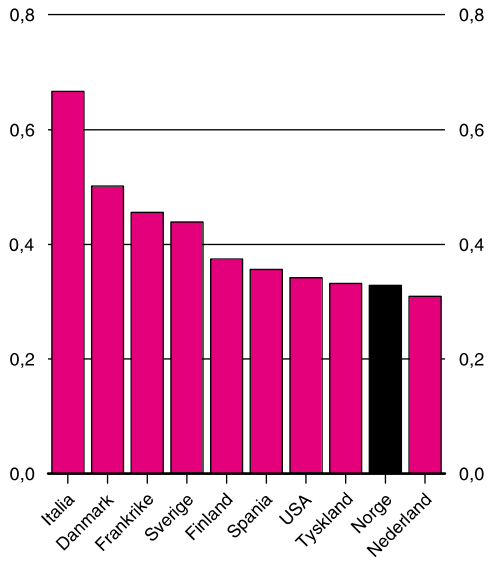
Figur 4.4 Arbeidsledighet etter utdanning. 25–64 år. 1998. Prosent av arbeidsstyrken
Kilde: OECD.

7. Dale-Olsen H. og D. Rønningen, «Jobb- og arbeidskraftstrømmer. En komparativ analyse med fokus på årsaker», Statistisk sentralbyrå, 2000. Kommer i serien Sosiale og økonomiske studier.



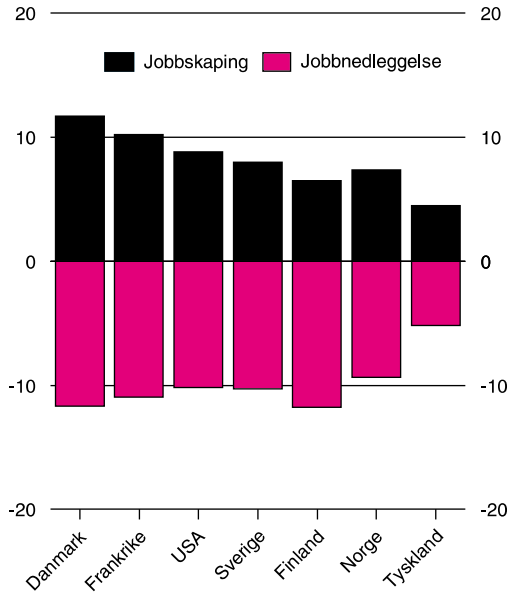
Figur 4.5 Uførepensjonister i prosent av befolkningen 15–64 år. 1997

Kilde: Europäisches Zentrum für wholfahrtpolitik und sozialforshung 1999, Nordic Social Statistical Committee 12–1999.



Figur 4.6 Utgifter til ordinære arbeidsmarkedstiltak som andel av totale utgifter til ordinære arbeidsmarkedstiltak og dagpenger. 1999

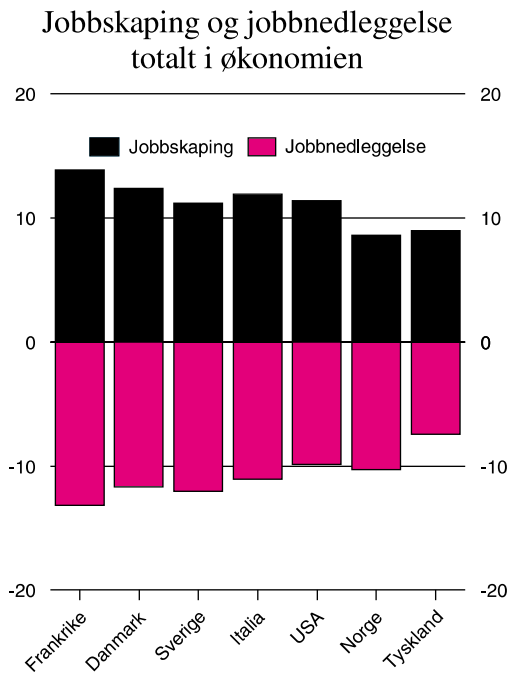
Kilde: OECD.



Figur 4.7 Jobbskaping og jobbnedleggelse i industrien pr. år. Prosent av antall arbeidstakere

Tallene baserer seg på noe ulike tidsperioder for de enkelte landene. For Danmark er det benyttet tall for perioden 1980–95, Frankrike 1985–91, USA 1973–93, Sverige 1986–95, Finland 1988–92, Norge 1977–92 og Tyskland 1979–93.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



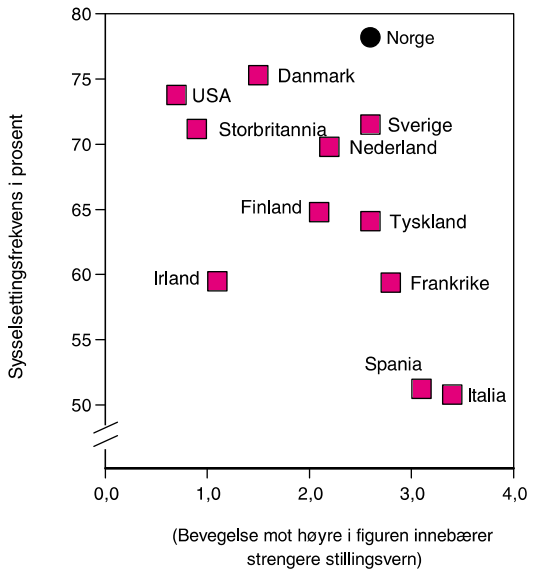
Figur 4.8 Jobbskaping og jobbnedleggelse for hele økonomien pr. år. Prosent av antall arbeidstakere

For Frankrike er det benyttet tall for perioden 1984–92, Danmark 1980–95, Sverige 1986–95, Italia 1984–93, USA 1979–83, Norge 1990 og Tyskland 1983–90.Tall for Frankrike og Italia omfatter bare privat sektor.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

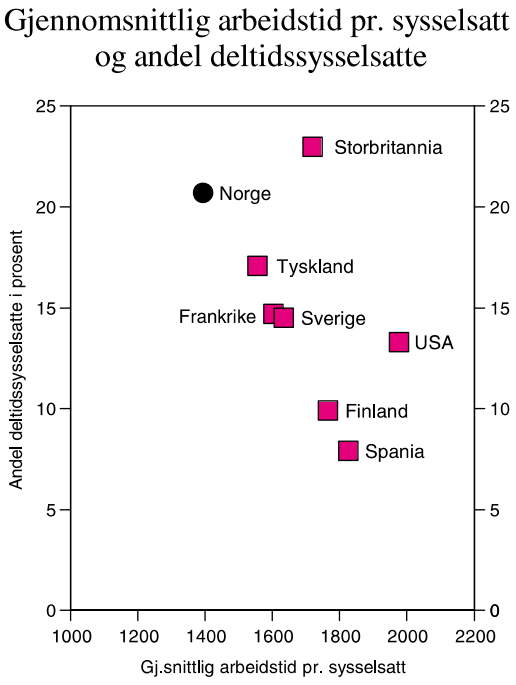
Utformingen av *stillingsvernet* påvirker bl.a. virksomhetenes muligheter til å tilpasse sin arbeidsstokk til endringer i etterspørselen etter sine produkter. Et restriktivt stillingsvern gjør det vanskeligere for virksomhetene å redusere antall ansatte, noe som kan føre til at virksomhetene blir mer forsiktige med nyansettelser.

Stillingsvern og sysselsettingsfrekvens



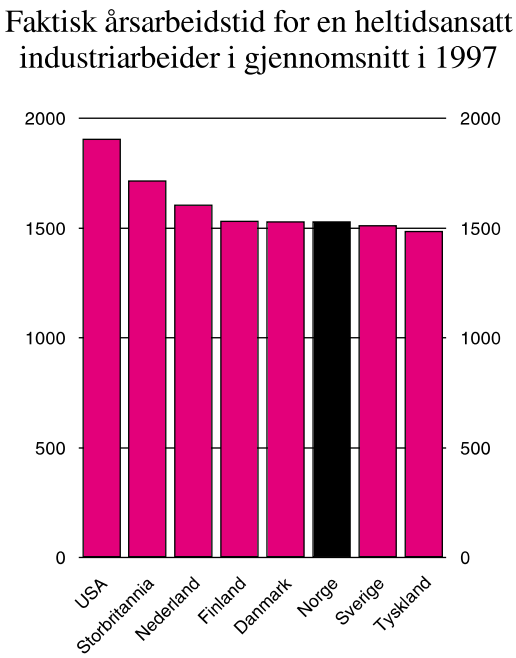
Figur 4.9 Grad av stillingsvern og sysselsettingsfrekvens i 1998 i ulike OECD-land

Kilde: Employment Outlook 1999, OECD.



Figur 4.10 Gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt (timer pr. år) og andel deltidsansatte. 1999

Kilde: Employment Outlook 1999, OECD.



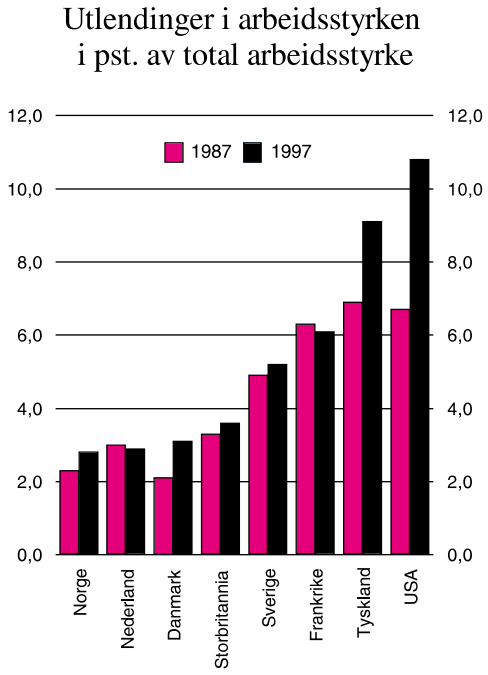
Figur 4.11 Faktisk årsarbeidstid for en heltidsansatt industriarbeider i gjennomsnitt i 1997 etter fradrag for sykefravær og annet personlig fravær, og hvor overtid ikke er regnet med [1] 1) For USA er det brukt avtalt arbeidstid.

Kilde: BDA (Bundesvereignung der Deutschen Arbeitgeberverband).

På den annen side kan et restriktivt stillingsvern føre til økt satsing på opplæring og kvalifisering av de ansatte. Med et strengt stillingsvern vil endringer i etterspørsel og produksjon i større grad føre til at virksomhetene benytter andre muligheter til å tilpasse produksjonen til endringer i etterspørselen etter sine produkter. Dette kan være innleie av arbeidskraft, bruk av pålagt overtid, kjøp av tjenester og bruk av underleverandører.

OECD har nylig foretatt en undersøkelse av stillingsvernet i de ulike medlemslandene. Ifølge denne undersøkelsen har landene i Sør-Europa gjennomgående det strengeste stillingsvernet, jf. figur 4.9. Norge rangeres sammen med bl.a. Sverige og Tyskland, og befinner seg nærmere de restriktive landene i Sør-Europa enn de mer liberale angloamerikanske landene. Ut fra figuren ser det ut til å være en tendens til at land med strengt stillingsvern gjennomgående har lave sysselsettingsfrekvenser. Sysselsettingsfrekvensen blir imidlertid påvirket av flere andre forhold enn stillingsvernet. Undersøkelsen fra OECD kan tyde på at et strengt stillingsvern øker sysselsettingen for menn i aldersgruppen 30–54 år samtidig som det kan føre til redusert sysselsetting for grupper som er på vei inn i arbeidsmarkedet, som ungdom og kvinner. For sistnevnte grupper er virkningene svært små. Totalt sett viser de statistiske analysene utført av OECD ingen klar sammenheng mellom stillingsvern og sysselsettingsfrekvens (Employment Outlook, juni 1999). OECD finner heller ingen sammenheng mellom stillingsvern og samlet ledighet. I Norge har vi en svært høy sysselsettingsfrekvens og et relativt strengt stillingsvern.

Det samlede arbeidstilbudet bestemmes av antall personer i arbeidsstyrken og av *gjennomsnittlig arbeidstid* . Gjennomsnittlig arbeidstid påvirkes blant annet av den avtalefestede arbeidstiden, andelen deltidssysselsatte, ferier, sykefravær, permisjoner og overtid. I OECD-området har det vært en langsiktig trend i retning av at de sysselsatte i gjennomsnitt jobber mindre. Det er imidlertid ikke i alle land hvor gjennomsnittlig arbeidstid er redusert. I både Sverige og USA er gjennomsnittlig arbeidstid høyere enn for 20 år siden. I USA må det for en stor del ses i sammenheng med at den enkelte arbeidstaker arbeider flere timer, mens økningen i Sverige må ses i sammenheng med at deltidssysselsatte jobber stadig mer. Gjennomsnittlig arbeidstid i Norge er svært lav i internasjonal sammenheng. Dette henger sammen med at andelen deltidssysselsatte er relativt høy, jf. figur 4.10.



Figur 4.12 Antall utlendinger i arbeidsstyrken i prosent av total arbeidsstyrke. 1987 og 1997
Kilde: Trends in international migration 1999, OECD.

Hvis en sammenliknet den årlige arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider et fullt årsverk, blir bildet noe annerledes enn ved sammenlikning av gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt. I 1997 arbeidet en heltidsansatt industriarbeider i Norge mer enn både i Tyskland og Sverige, jf. figur 4.11. Også blant heltidsansatte i industrien har USA høyest arbeidstid.

Andelen innvandrere i arbeidsstyrken har økt i de aller fleste land på 1990-tallet, men Norge har en lav andel innvandrere i arbeidsstyrken i forhold til mange andre land. Andelen innvandrere i arbeidsstyrken i Norge er på linje med Danmark, men ligger lavere enn i Sverige. Ulikheter i datakilder fører imidlertid at en må være noe varsom med å legge for stor vekt på forskjellene mellom land. For Norge sin del omfatter ikke tallene selvstendige næringsdrivende og arbeidsledige innvandrere. For enkelte andre land i figur 4.12 er antall arbeidsledige heller ikke inkludert i tallene. Tallgrunnlaget innebærer at arbeidsstyrken blant innvandrere i flere land er noe høyere enn det figur 4.12 gir uttrykk for, særlig gjelder dette Norge hvor bare antall arbeidstakere er inkludert i tallene.

4.3 Verdiskaping

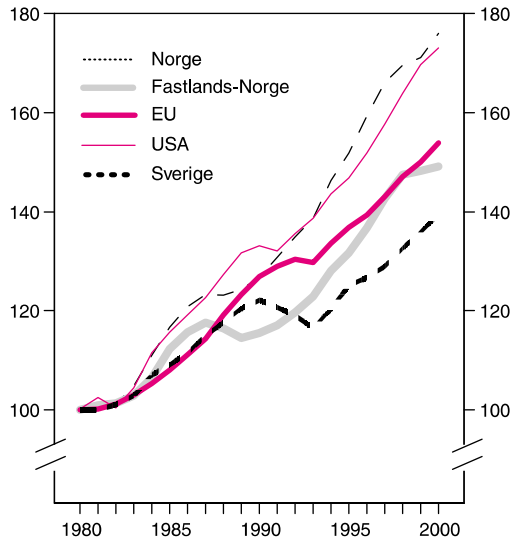
Arbeidskraft og realkapital er de viktigste innsatsfaktorene som benyttes i produksjonen av varer og tjenester. Dermed vil tilgang på godt kvalifisert arbeidskraft og kapital, og hvor godt disse ressursene utnyttes, være viktig for den økonomiske veksten og velferden. En god utnyttelse av ressursene bidrar til høy verdiskaping, og på lengre sikt er en bedre utnyttelse av ressursene

avgjørende for velstandsutviklingen. Produktivitet er et mål på evnen til å utnytte arbeidskraft, realkapital og andre ressurser. Figurene 4.13–4.23 peker på sentrale trekk knyttet til utnyttelsen av innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital og belyser omfanget av investeringer i realkapital og kunnskap.

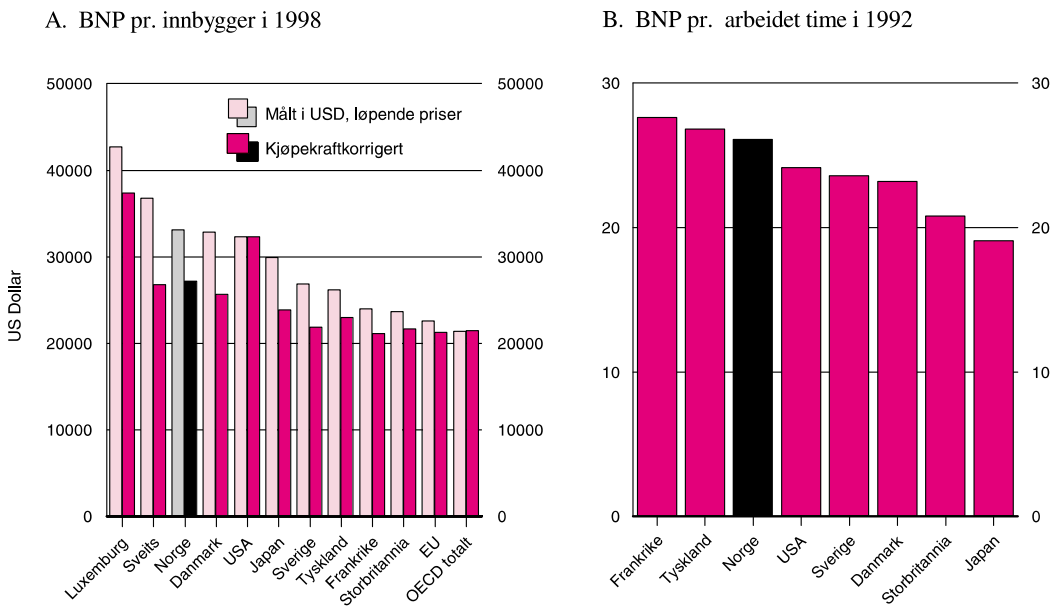
Verdiskapingen i et land er avhengig av en rekke forhold, og en systematisk sammenlikning av forhold som påvirker verdiskapingen ville sprenge rammene for dette kapitlet. Imidlertid gjennomføres det jevnlig undersøkelser både i Norge og internasjonalt som på ulikt vis sammenlikner forholdene for verdiskaping mellom land. Slike undersøkelser bygger gjerne på en blanding av økonomisk statistikk og intervjuundersøkelser. I avsnitt 4.5 vil vi komme nærmere inn på tre slike undersøkelser.

Bruttonasjonalproduktet (BNP) er et mål på *verdiskapingen* i et land, dvs. hvor store økonomiske verdier som skapes av virksomhetene og i offentlig sektor. Gjennom 1980- og 1990-tallet har BNP i Norge økt med til sammen nesten 80 pst., mens økningen i EU har vært nesten 50 pst og i USA nesten 70 pst., jf. figur 4.13. Den sterke veksten i verdiskapingen i Norge må ses i sammenheng med oppbyggingen av oljesektoren. Fra 1980 til 1999 har produksjonen av olje og gass økt med vel 300 pst., og oljesektorens etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsøkonomien har økt betydelig.

Verdiskapingen



Figur 4.13 Verdiskapingen internasjonalt. Indeks 1980=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD.



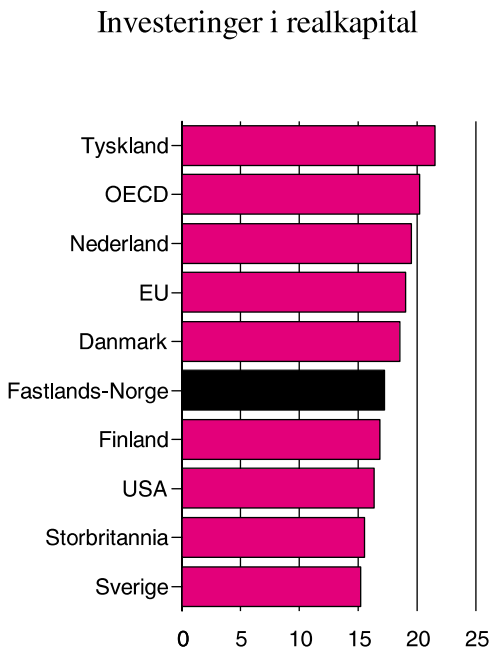
Figur 4.14 BNP pr. innbygger og BNP pr. arbeidet time målt i USD
Kilde: OECD og NIESR.

I Norge er nivået på BNP pr. innbygger relativt høyt. Målt i felles valuta var det i 1998 bare Sveits og Luxemburg som hadde et høyere nivå blant OECD landene, jf. figur 4.14a. Forskjeller i prisene mellom land er ikke fullt ut reflektert i valutakursene og svekker dermed sammenliknbarheten mellom land. For å ta hensyn til forskjeller i prisnivå mellom land, beregnes såkalte kjøpekraftskorrigert BNP. Kjøpekraftskorrigering innebærer at det justeres for forskjellene i prisnivået mellom land ut fra hvor mye en gitt kurv varer koster i de forskjellige landene. Kjøpekraftskorrigering innebærer betydelige metodiske problemer, så resultatene må tolkes med varsomhet. I forhold til OECD- gjennomsnittet er prisene relativt høye i Norge, uten at dette er fullt ut reflektert i valutakursen, slik at kjøpekraftskorrigering medfører en betydelig nedjustering. Høyt prisnivå kan blant annet skyldes svak konkurranse mellom innenlandske produsenter som i liten grad utsettes for konkurranse fra utenlandske produsenter. Men også kjøpe-kraftskorrigert ligger BNP pr. innbygger i Norge svært høyt. Det er bare USA og Luxembourg som ligger foran, og nivået i Norge ligger vel 20 pst. over gjennomsnittet i EU.

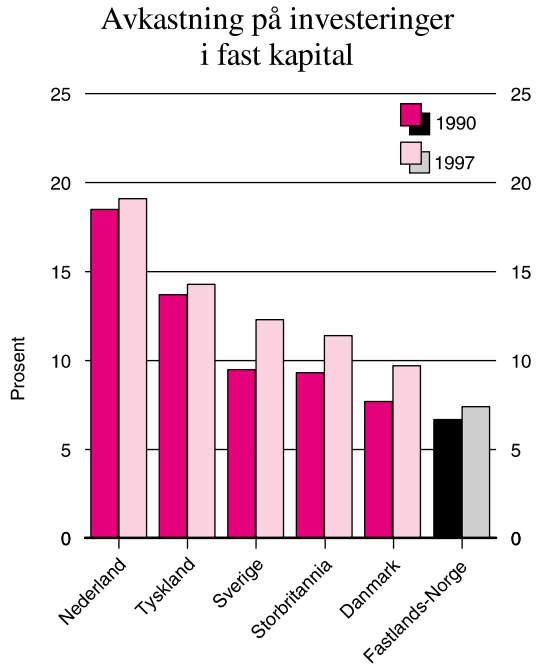
Figur 4.14b viser BNP pr. arbeidet time, målt i USD, for en del land. Som figuren viser, kommer Norge godt ut i en slik sammenlikning. Det kan tyde på at måten arbeidet organiseres på i Norge er effektivt. Samtidig påvirkes tallene for Norge av petroleumsaktiviteten som gir høy avkastning, men er relativt lite sysselsettingsintensiv.

I avsnitt 4.2 ble en rekke forhold knyttet til arbeidskraften belyst. Blant annet ble det pekt på at sysselsettingen i Norge er svært høy i internasjonal sammenheng. *Investering i realkapital* , dvs. den delen av verdiskapingen som brukes til å øke realkapitalbeholdningen, har i perioden 1991–1997 i gjennomsnitt vært noe lavere i Fastlands-Norge enn for EU, jf. figur 4.15. De siste årene

har imidlertid investeringsraten i Fastlands-Norge vært høyere enn i EU, som følge av at investeringsnivået har tatt seg markert opp. Det må blant annet ses i sammenheng med sterk produksjonsvekst gjennom flere år i norsk økonomi, og mangel på flere typer arbeidskraft.



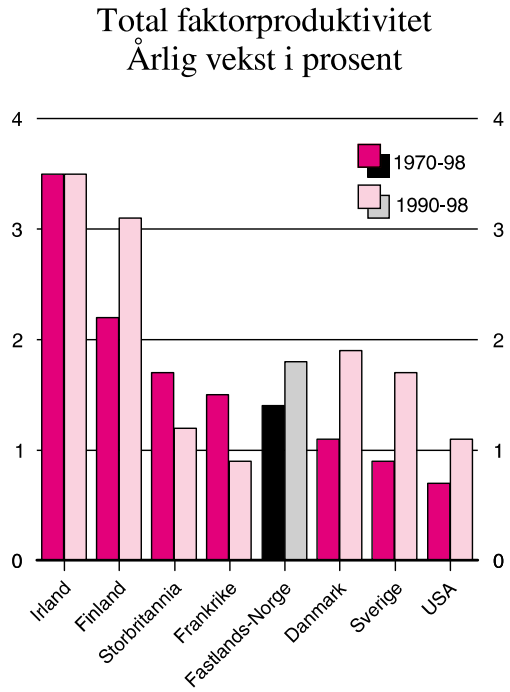
Figur 4.15 Investeringer i realkapital i pst. av BNP. Gjennomsnitt 1991–97
Kilde: OECD.



Figur 4.16 Kapitalavkastningsrater i næringsvirksomhet
Kilde: OECD.

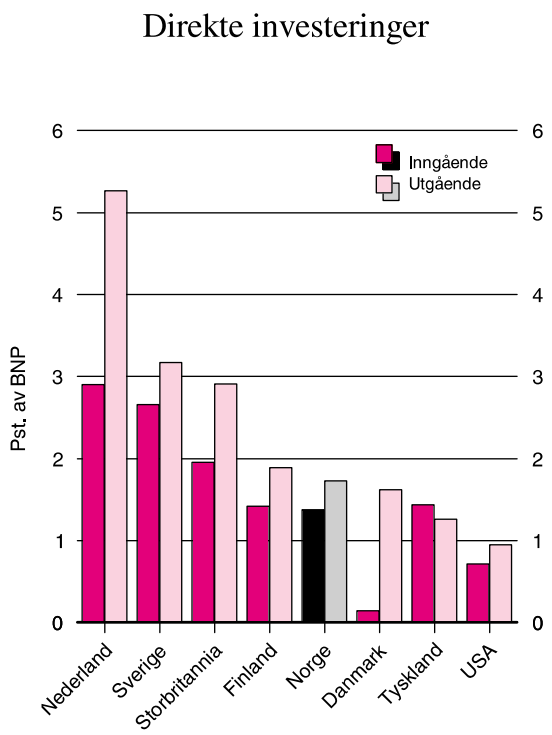
A *vkastningen på investeringene* har gjennomgående vært lavere i Norge enn i andre land, jf. figur 4.16. Dette kan være et tegn på at vi ikke får så mye igjen for den høye kapitalinnsatsen i produksjonen sammenliknet med andre land. Tallene er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet blant annet fordi det kan være forskjeller i hvordan kapitalbeholdningen blir definert i forskjellige land. OECD har stoppet publiseringen av tallene som følge av manglende rapportering ved overgangen til ny nasjonalregnskapsstandard.

Hvor godt produksjonsfaktorene utnyttes, kan blant annet belyses ved utviklingen i *total faktorproduktivitet,* som gir uttrykk for den veksten i verdiskapingen som ikke kan henføres til økt innsats av arbeidskraft og kapital. En internasjonal sammenlikning av produktivitetsutviklingen er vanskelig på grunn av stor usikkerhet både i de norske og de utenlandske tallene, blant annet knyttet til forskjeller mellom landene i hvordan kapitalbeholdningen måles. I tillegg kan det se ut som om sammenliknbarheten svekkes ytterligere ved at vareinnsats, målt i volum, beregnes på ulik måte i forskjellige land. OECD publiserer tall for utviklingen i total faktorproduktivitet, jf. figur 4.17. Tallene tyder på at produktivitetsveksten i Fastlands-Norge har vært om lag på samme nivå som hos flere av våre handelspartnere.



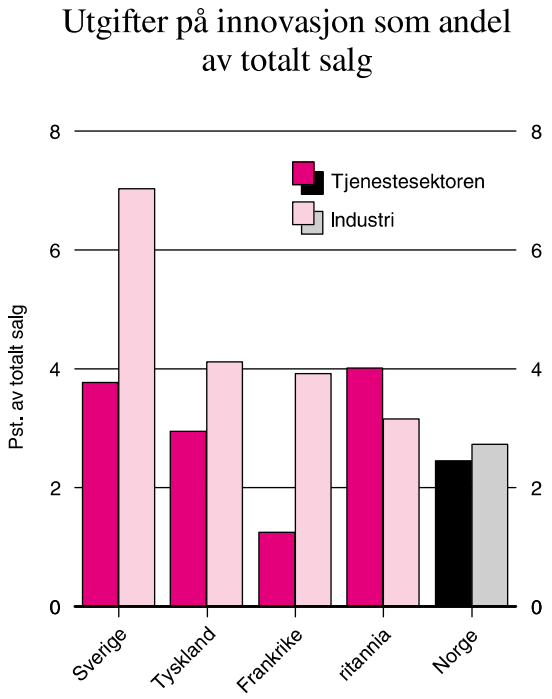
Figur 4.17 Total faktorproduktivitet i næringsvirksomhet Årlig vekst i prosent
Kilde: OECD.

Hvor stor avkastning en investering gir, er blitt stadig viktigere for hvilke land en virksomhet velger å investere i. En *direkte investering* er en investering over landegrensene der investor har til hensikt å opprette en varig økonomisk forbindelse og utøve innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet. I statistikken som er gjengitt i figur 4.18 operasjonaliseres denne definisjonen ved at en direkte eierandel på 10 pst. eller mer regnes som en direkte investering. Hoveddelen av de direkte investeringene er knyttet til kapasitetsutvidelse eller eierskifte i allerede eksisterende bedrifter og ikke til nyetablering av bedrifter. En sammenlikning av størrelsen på de direkte investeringene, regnet i prosent av BNP, viser at utenlandske investeringer i Norge er om lag på samme nivå som utenlandske investeringer i Finland og Tyskland, jf. figur 4.18. En legger også merke til at med unntak av Tyskland, er utgående investeringer større enn inngående investeringer. Figur gir tall for 1997. For årene deretter har de inngående investeringene også i Norge vært høyere enn de utgående. Hvis en ser hele verden under ett, må summen av inngående direkte investeringer være lik summen av utgående direkte investeringer. Direkte investeringer er nærmere omtalt i kapittel 5.



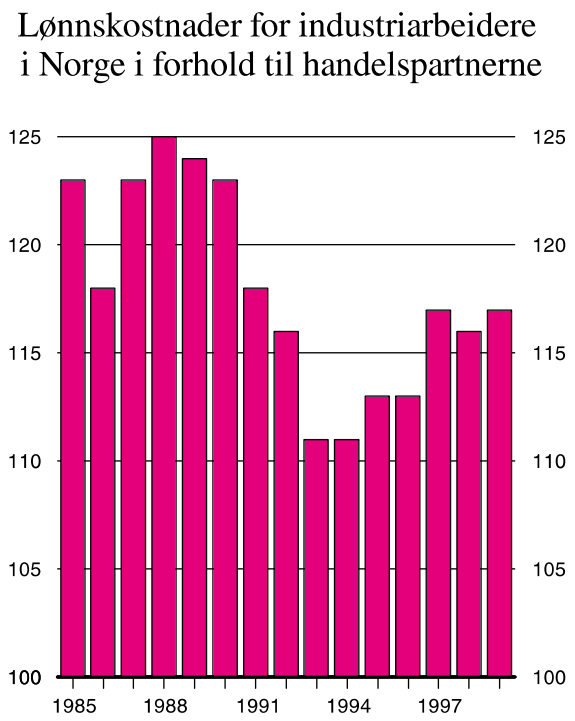
Figur 4.18 Direkte investeringer i prosent av BNP. Årlig gjennomsnitt 1990–1997
Kilde: OECD.

Bruk av ny teknologi er viktig for å bedre utnyttelsen av produksjonsfaktorene. Med *innovasjon* menes introduksjon av et nytt eller endret produkt, eller en ny eller endret produksjonsmetode. Utgifter til innovasjon er blant annet knyttet til kostnader ved FoU, produktdesign, prøveproduksjon, produksjonsoppstart og kjøp av produkter og lisenser. For de fleste land er utgiftene til innovasjon høyere i industrien enn i tjenestesektoren, og et lands samlede utgifter til innovasjon vil påvirkes av næringssammensetningen. Utgiftene til innovasjon er relativt små i Norge sammenliknet med andre land, jf. figur 4.19. Utgiftene i industrien som andel av totalt salg er dobbelt så høye i Sverige som i Norge. Forskjellene mellom utgiftene til innovasjon i industrien og i tjenestesektoren er imidlertid klart mindre i Norge enn i mange andre land. Det vises til kapittel 13.4 for en bredere omtale av innovasjon.



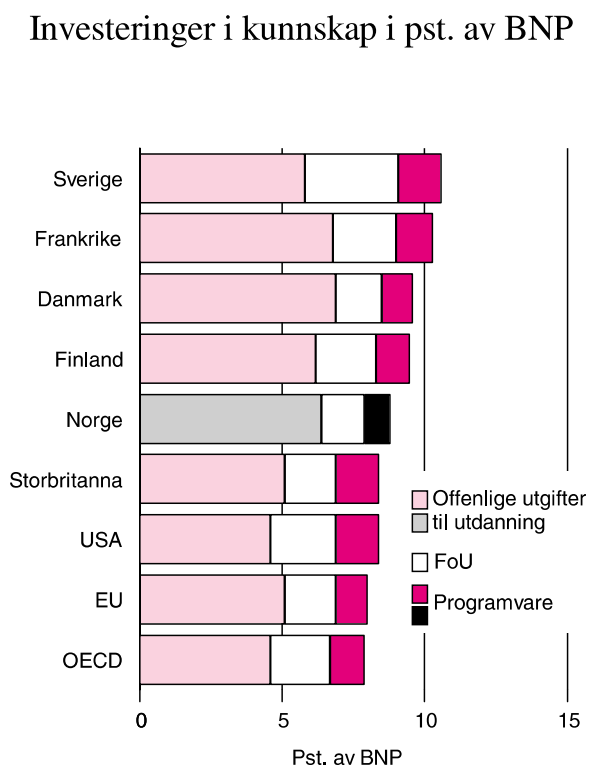
Figur 4.19 Næringslivets utgifter til innovasjon i 1996 som andel av totalt salg (eller total omsetning)
Kilde: OECD.

Lønnskostnadene er den enkeltfaktoren som betyr mest for virksomhetenes kostnader. Derfor er lønnskostnadene viktige for virksomhetenes lønnsomhet og derigjennom bedriftenes investeringsbeslutninger, herunder valg av land. De totale lønnskostnadene består både av de direkte lønnskostnadene og de indirekte kostnadene som arbeidsgiveravgift, sykelønnskostnader, pensjonskostnader, samt andre pålagte eller framforhandlede rettigheter. Tall for lønnsnivået for industriarbeiderne tyder på at lønnskostnadsnivået i Norge i 1999 for denne gruppen, lå 17 prosent over gjennomsnittsnivået for handelspartnerne målt i felles valuta, jf. figur 4.20. Nivået er noe høyere enn i perioden fra 1993 til 1996, men klart lavere enn på slutten av 1980-tallet. Tallmessige indikasjoner for enkelte land innenfor EU-området peker i retning av at forskjellen i lønnskostnadene i industrien mellom Norge og våre handelspartnere ville vært vesentlig mindre dersom funksjonærene hadde vært med i sammenlikningene. Direkte sammenliknbare nivåtall for arbeidere og funksjonærer totalt foreligger foreløpig ikke, og internasjonale sammenlikninger av lønnsnivået for andre sektorer er vanskelig fordi statistikkgrunnlaget er mangelfullt.



Figur 4.20 Lønnskostnader pr. arbeidet time for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnere i felles valuta. Handelspartnerne=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

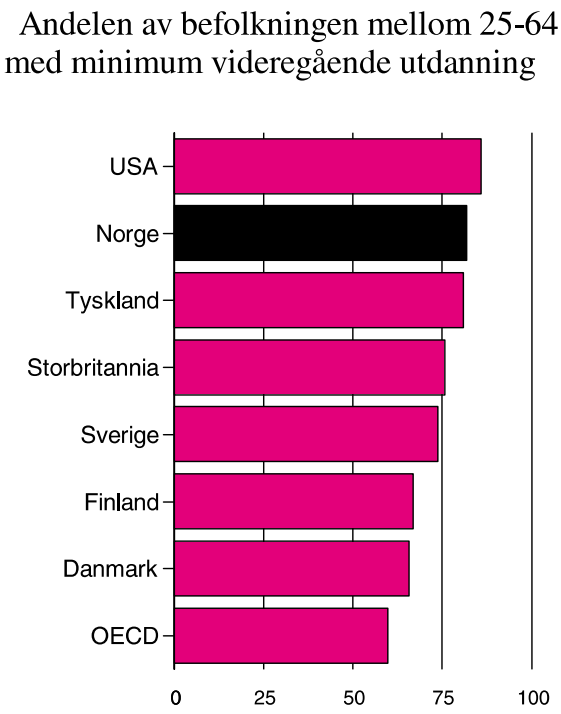


Figur 4.21 Investeringer i kunnskap. 1995
Kilde: OECD.

Kunnskap er viktig blant annet for å utvikle og ta i bruk ny teknologi og dermed også viktig for verdiskapingen. I OECD-landene under ett er *investeringer i kunnskap* , målt ved offentlige utgifter til utdanning, totale utgifter til FoU og investeringer i programvare (software), i samme størrelsesorden som investeringsnivået i maskiner og annet fysisk utstyr. I de nordiske landene er investeringsnivået i kunnskap klart høyere enn gjennomsnittet for EU og OECD, jf. figur 4.21. Dette må blant annet ses i sammenheng med at i enkelte OECD-land er private utgifter til utdanning, herunder kostnader knyttet til livsopphold, høyere enn i Norge og de andre nordiske land.

Utdanning er viktig både for å utvikle og ta i bruk ny teknologi. *Andelen av befolkningen med minimum videregående utdanning* er høyere i Norge enn gjennomsnittet for OECD- landene, jf. figur 4.22. I Norge hadde 82 pst. av befolkningen i aldersgruppen 25–64 år minimum videregående utdanning i 1996, og andelen er økende. Det tilsvarende tallet for alle OECD-landene under ett var 63 pst, og for USA 86 pst.

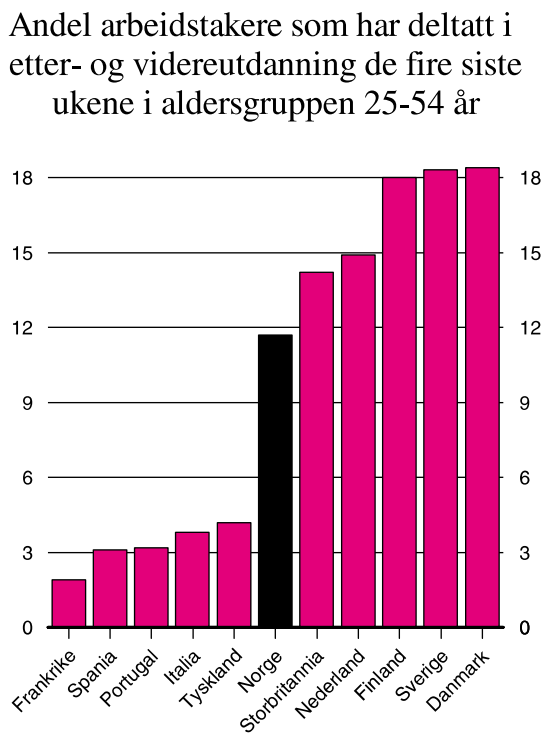
I de fleste land foregår det en betydelig *etter- og videreutdanning* av arbeidstakerne. Statistikkgrunnlaget på området er imidlertid ganske svakt. En undersøkelse foretatt av Eurostat i 1997 viser at andelen arbeidstakere som har deltatt i etter- og videreutdanning i en undersøkelsesperiode på fire uker er høyere i Danmark, Sverige og Finland enn i andre europeiske land, og høyere enn Norge, jf. figur 4.23. Norge ligger likevel over gjennomsnittet i Europa, og på et vesentlig høyere nivå enn Tyskland og Frankrike.



Figur 4.22 Andelen av befolkningen mellom 25–64 år med minimum videregående utdanning. 1996
Kilde: OECD.

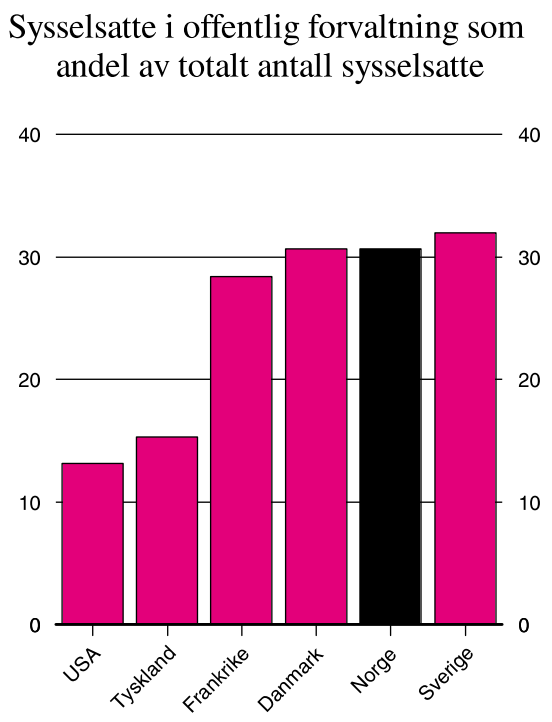
4.4 Offentlig sektor

Offentlig sektor griper inn i økonomien på mange ulike måter, også ut over det som gjenspeiles i offentlige budsjetter. Skatte- og avgiftspolitikken, lover og regler og markedsreguleringer utgjør viktige rammebetingelser for både offentlig og privat virksomhet. Offentlig sektor ivaretar viktige samfunnsoppgaver og produserer varer og tjenester som er viktige for den enkelte og for verdiskapingen. I dette avsnittet vil vi belyse offentlig sektors omfang ved å sammenlikne sysselsettingen i offentlig sektor og størrelsen på offentlige utgifter og inntekter. Omfanget av offentlig sektor varierer imidlertid betydelig mellom land. Det må blant annet ses i sammenheng med i hvor stor grad det offentlige omfordeler ressurser mellom innbyggerne og i hvor stor grad produksjonen av tjenester, for eksempel helsestell, foregår i offentlig eller privat regi.



Figur 4.23 Andel arbeidstakere som har deltatt i etter- og videreutdanning de fire siste ukene i aldersgruppen 25–54 år. 1997

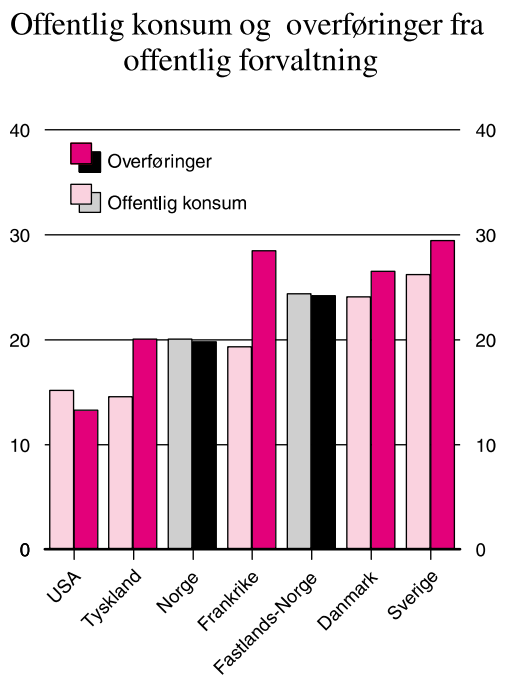
Kilde: Eurostat.



Figur 4.24 Sysselsatte personer i offentlig sektor som andel av samlet sysselsetting. Prosent 1997
Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

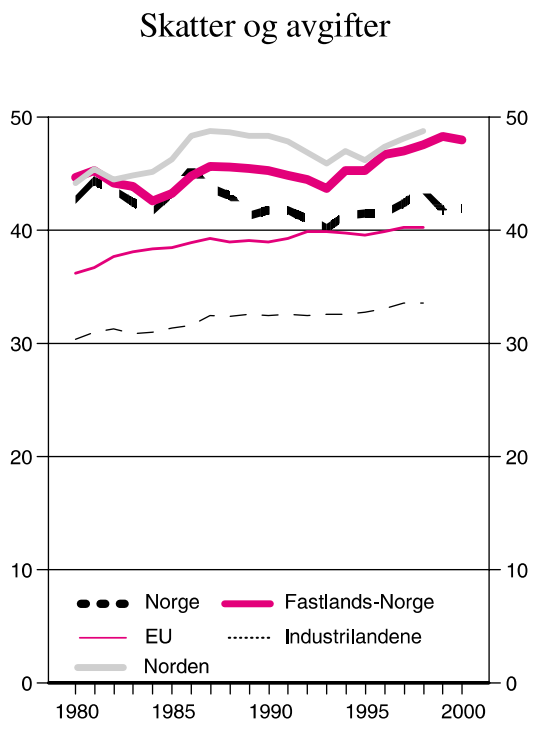
Norge er blant de land i OECD-området som har høyest andel *sysselsatte i offentlig sektor* , jf. figur 4.24. Andelen sysselsatte i offentlig sektor er mer enn dobbelt så høy i Norge som i USA, mens Danmark og Sverige ligger på nivå med Norge. Etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og sosialsektoren vil øke betydelig framover, blant annet som følge av at befolkningen eldes. I tillegg vil en videreføring av dagens tilbud innen helse- og sosialsektoren og gjennomføringen av vedtatte reformer i det kommunale tjenestetilbudet (bl.a. full barnehagedekning, handlingsplan i eldreomsorgen og psykiatriplanen) bidra til en kraftig økning i behovet for arbeidskraft innen kommunal sektor framover.

Offentlige utgiftene kan deles i *offentlig konsum og offentlige overføringer* . Offentlig konsum angir hvor store ressurser offentlig sektor forbruker, for eksempel til forsvar, politi og i helsevesenet, mens offentlige overføringer angir hvor store ressurser som omfordeles i privat sektor, for eksempel pensjonsutbetalinger og overføringer til landbruket. I Norge utgjør både offentlig konsum og offentlige overføringer om lag 20 pst. av BNP, som er lavere enn i Sverige og Danmark, men høyere enn i USA og Tyskland, jf. figur 4.25. Hvis en alternativt ser konsum og overføringer i forhold til BNP for Fastlands-Norge, viser figur 4.25 at Norge fremdeles ligger noe lavere enn Danmark og Sverige.



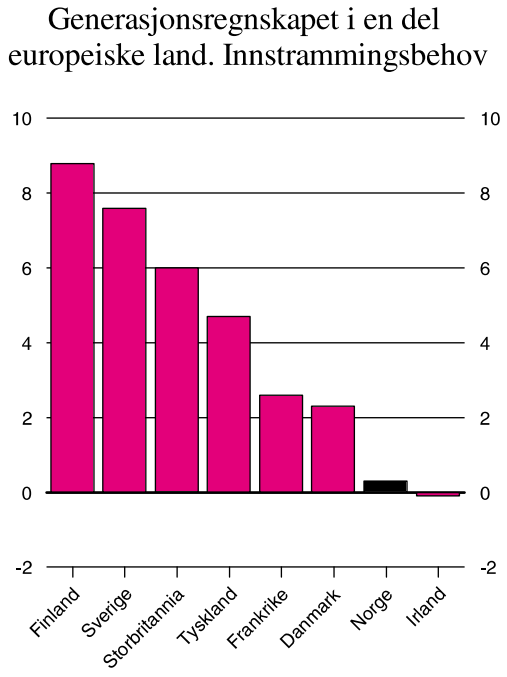
Figur 4.25 Offentlig konsum og overføringer. Prosent av BNP. 1997
Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Det offentlige finansierer konsum og overføringer vesentlig ved skatter og avgifter. I Norge har skatte- og avgiftsnivået, målt i forhold til samlet BNP, ligget på om lag det samme nivået som gjennomsnittet av EU-landene de siste årene. Skattenivået i Norge er lavere enn i gjennomsnittet for de nordiske landene, men vesentlig høyere enn gjennomsnittet for industrilandene, jf. figur 4.26. Det må ses i sammenheng med at tjenester innenfor helsesektoren og innen undervisning i Norden i stor grad er et offentlig ansvar, mens det mange andre land i større grad blir produsert i offentlig sektor og finansiert ved brukerbetalinger. Hvis en holder oljesektoren utenom, er skatte- og avgiftsnivået i Norge om lag på samme nivå som gjennomsnittet i de andre nordiske landene.



Figur 4.26 Skatter og avgifter Prosent av BNP
Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Norge har stort sett hatt betydelige overskudd i offentlige finanser de siste årene, mens land i EU og OECD-området har hatt til dels store budsjettunderskudd. De årlige over-/underskuddene gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av den finansielle stillingen til offentlig sektor. Det skyldes blant annet at helse- og pensjonsutgiftene i de aller fleste industrilandene ventes å øke betydelig framover fordi det blir færre personer i arbeidsdyktig alder i forhold til antall alderspensjonister. Såkalte *generasjonsregnskapsberegninger* forsøker å ta hensyn til dette ved å beregne hvor stor innstramming i budsjettet som må til for at nålevende og framtidige generasjoner skal ha samme skattebelastning (skatter og avgifter fratrukket overføringer). Beregninger utført med 1995 som basisår, viser at alle EU-land, med unntak av Irland, har et innstrammingsbehov i offentlige finanser, jf. figur 4.27. Av de nordiske EU-landene har Danmark et betydelig mindre innstrammingsbehov enn Sverige og Finland. Dette skyldes bl.a. at de to sistnevnte landene står overfor en sterkere aldring av befolkningen enn Danmark. Forutsetningene om vekst og rente i disse beregningene fra EU avviker noe fra tilsvarende forutsetninger som Finansdepartementet benytter for Norge. Hvis de norske beregningene utføres med samme forutsetninger og basisår som anvendt for EU-landene, vil generasjonsregnskapet for Norge vise et innstrammingsbehov på om lag 3 mrd. kroner dvs. i størrelsesorden 0,3 pst. av BNP i 1995. Generasjonsregnskapsberegningene som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2000 baserer seg på litt andre forutsetninger, og i disse beregningene ble det anslått et innstrammingsbehov for Norge i størrelsesorden 5–20 mrd. kroner.



Figur 4.27 Generasjonsregnskap i en del europeiske land, innstrammingsbehov i pst. av BNP
Kilde: European Economy, Report and Studies, No 4/1999 og Finansdepartementet.

4.5 Internasjonale sammenlikninger av vilkår for verdiskaping

Gjennomgangen ovenfor har fokusert på enkelte forhold som er viktige for verdiskapingen. Gjennomgangen er på ingen måte uttømmende. Som nevnt innledningsvis gjennomføres det jevnlig undersøkelser som forsøker å sammenlikne forholdene for verdiskaping mellom land. I dette avsnittet refereres resultatene fra tre slike undersøkelser; utført av henholdsvis International Institute for Management Development (IMD), World Economic Forum (WEF) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Utvalget har merket seg at det er nedsatt et referansetestingutvalg, som skal utvikle en rekke indikatorer som kan brukes til å sammenlikne rammevilkår i Norge med utlandet, jf. nærmere omtale i kapittel 13.2.

Siktemålet med NHOs studie er primært å belyse vilkårene for lokalisering av næringsvirksomhet i Norge, mens de to andre studiene er noe bredere anlagt ved at de fokuserer på vilkårene for verdiskaping og økonomisk vekst mer generelt. Alle de tre undersøkelsene bygger både på økonomisk statistikk og intervjuundersøkelser med investorer og ledere i samfunns- og næringsliv. Disse ulike informasjonene veies sammen til indekser som rangerer de ulike landene. I undersøkelsen til IMD har intervjuundersøkelsen en vekt på om lag 1/3, mens de har en vekt på over 40 pst. i undersøkelsen til WEF. Undersøkelsen til NHO bygger blant annet på intervjuundersøkelsene til IMD, og intervjuundersøkelsene utgjør i underkant av 40 pst. i indeksene til NHO. Alle undersøkelsene bygger på et bredt sett av informasjon. Undersøkelsen fra IMD bygger på over 220 indikatorer, mens WEF og NHO bygg1er på hhv. 170

og 92 indikatorer. Undersøkelsene fra IMD og WEF sammenlikner vilkårene for verdiskaping og vekst i hhv. 47 land og 59 land, mens NHO sammenlikner vilkårene for lokalisering i til sammen 10 land.

Tabell 4.2: Innbyrdes rangering av Norge og Norges viktigste handelspartnere

Land	IMD	WEF	Land	IMD	WEF
USA	1	2	Østerrike	14	14
Singapore	2	1	Frankrike	15	16
Finland	3	8	Belgia	16	17
Nederland	4	6	Taiwan	17	3
Sveits	5	4	Spania	18	19
Irland	6	7	Ungarn	19	23
Tyskland	7	18	Korea	20	15
Sverige	8	13	Portugal	21	20
Island	9	12	Italia	22	22
Danmark	10	11	Hellas	23	25
Storbritannia	11	5	Thailand	24	21
Norge	12	10	Tsjekkia	25	24
Japan	13	9	Polen	26	26

Kilde: International Institute for Management Development (IMD) og World Economic Forum (WEF).

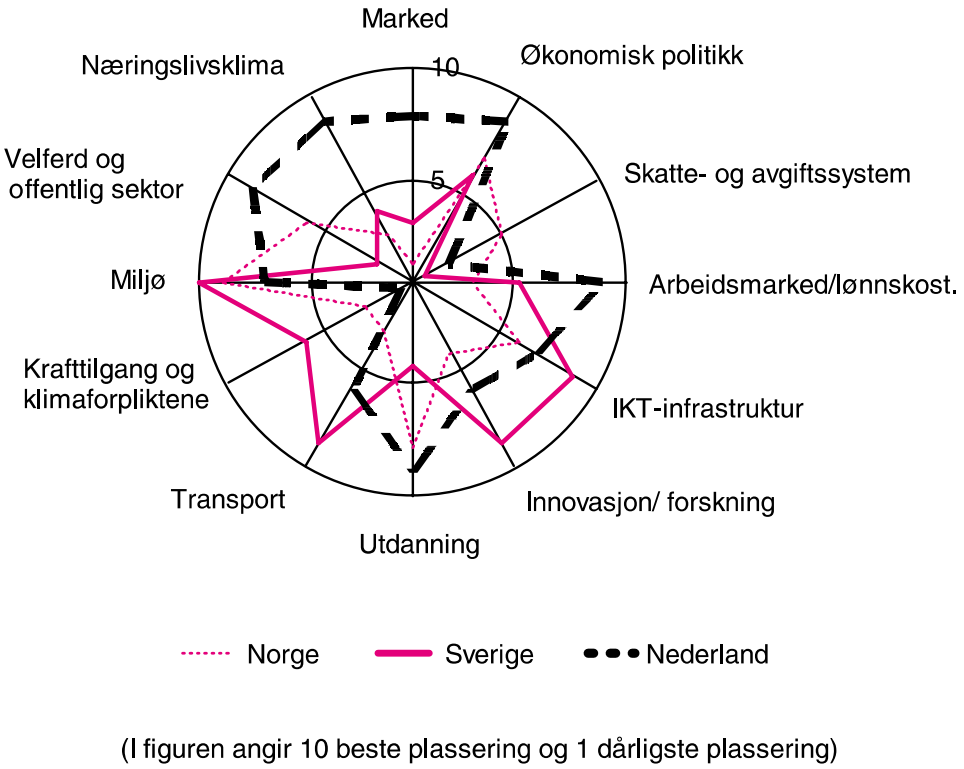
De tre undersøkelsene kan fremstilles og presenteres på flere måter. Vi har innledningsvis valgt å fokusere på undersøkelsen fra NHO. NHOs undersøkelse er oppdelt i 12 kategorier, men det er ikke foretatt en sammenveiing til en indeks. Figur 4.28 sammenstiller hvordan Norge, Nederland og Sverige rangeres mht. vilkår for lokalisering. Vi har valgt å sammenlikne Norge med disse to landene fordi Nederland kommer bra ut i undersøkelsen og fordi Sverige er nærmeste nabo. Norge kommer relativt godt ut på områder knyttet til utdanning, IKT, velferd og offentlig sektor og forutsigbarhet i den økonomiske politikken. På andre områder plasserer Norge seg mindre fordelaktig. Det gjelder særlig arbeidsmarked og lønnskostnader, markedsstørrelse, forskning og innovasjon og transport. Norge plasserer seg på en tredjeplass i kategorien utdanning, noe som må ses i sammenheng med at utdanningsnivået i befolkningen er høyt.

Tabell 4.3: Styrker og svakheter for verdiskapingen i Norge

	NHOs konkurranseevne-barometer 1999	IMD 2000	WEF 1999
Styrke	Utdanning	Økonomisk styrke	Finansielle forhold
	Miljø	Infrastruktur – teknologisk	Teknologi
	IKT- infrastruktur	Velferd, levestandard	Utdanning
	Forutsigbarhet og stabilitet i den økonomiske politikken	Utdanning og kvalifikasjoner	Institusjonell stabilitet
	Velferd og offentlig sektor		
Svakheter	Marked	Internasjonalisering-handel og investering	Åpenhet i kapitalmarkedet
	Transport	Offentlig sektor, konsum	Skatte- og avgiftssystemet
	Forskning og innovasjon	Skatte- og avgiftssystemet	Infrastruktur, trafikk
	Arbeidsmarked og lønnskostnader	Forskning og utvikling	Arbeidsmarkedsreguleringer
	Krafttilgang og klima-forpliktelser		
	Skatte- og avgiftssystemet		
	Næringslivsklima		

Kilde: Konkurranseevnebarometeret (NHO), International Institute for Management Development (IMD) og World Economic Forum (WEF).

Indikatorer for sammenlikning av lokaliseringsbetingelser



(I figuren angir 10 beste plassering og 1 dårligste plassering)

Figur 4.28 Indikatorer for sammenlikning av lokalisering mellom land, Norge, Sverige og Nederland. 1999

Kilde: Konkurranseevnebarometeret (NHO).

Den kraftige veksten i etterspørselen etter arbeidskraft de seneste årene har gitt flere personer innpass på arbeidsmarkedet og ført til lavere ledighet. Mangel på arbeidskraft og den sterke lønnsveksten i 1998 er hovedårsaken til at Norge plasserer seg lavt i kategorien arbeidsmarked og lønnskostnader. Selv om veksten i etterspørselen etter arbeidskraft har flatet ut, er det fremdeles betydelig mangel på arbeidskraft i flere sektorer. Vår geografiske plassering i utkanten av Europa, kombinert med at Norge oppleves å ikke være integrert i det europeiske fellesskapet, er hovedårsakene til at Norge plasserer seg lavt i kategorien marked. Norge plasserer seg også lavt i kategorien forskning og innovasjon.

En alternativ måte å fremstille undersøkelsene på, er å sammenlikne Norges plassering relativt til de 18 landene som Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene inkluderer ved beregning av industriens effektive valutakurs. Det innebærer at undersøkelsen til NHO ikke inngår i denne sammenlikningen fordi den inkluderer for få land og fordi den ikke oppsummerer resultatene i et samlemål. I 2000 var det 11 av Norges handelspartnere som ifølge IMD hadde bedre betingelser for verdiskaping enn Norge, mens undersøkelsen til WEF fra 1999 plasserer 9 av våre handelspartnere høyere

enn Norge, jf. tabell 4.2. I undersøkelsen fra IMD har Norges rangering blitt svekket de siste årene. Norge har falt fra en 6. plass i 1998 til henholdsvis en 13. og 16. plass i 1999 og 2000. Datagrunnlaget for Norges vedkommende ble vesentlig forbedret fra 1998 til 1999. Spørreundersøkelsen er blitt mer representativ både med hensyn til bransjer og landsdeler. Dette gjør sammenlikning fra 1998 til 1999 vanskelig. Nedgangen i rangeringen fra 1999 til 2000 skyldes flere forhold. For eksempel var oljeprisen lav i siste del av 1998 og i første del av 1999. Dette medførte både lavere inntekter for landet og lavere investeringer i olje- og gassektoren, noe som bidrar til å trekke Norges plassering ned.

I tabell 4.3 har en forsøkt å summere opp de tre undersøkelsene ved å trekke fram forhold som de enkelte undersøkelsene peker på som styrke og svakhet for verdiskapingen.

4.6 Oppsummering

Sammenliknet med andre OECD-land er det mye som er svært bra i norsk økonomi. Verdiskapingen i Norge er høy, og Norge ligger helt på topp når det gjelder andelen sysselsatte i befolkningen, samtidig som arbeidsledigheten er svært lav. Vi har også en meget lav langtidsledighet. Vår gode posisjon i internasjonal sammenheng er svært krevende å opprettholde over tid, blant annet fordi petroleumsinntektene etter hvert vil synke. Å holde seg i den internasjonale førstedivisjonen krever at vi hele tiden er på høyde med de land som gjør det best på ulike områder. Det ser ut til at den samlede jobbflyten, dvs. jobbskaping og jobbnedleggelser som andel av totalt antall jobber, er noe lavere i Norge enn i mange andre land. Slik det måles av OECD er stillingsvernet i Norge på nivå med Tyskland og Sverige, men strengere enn i Storbritannia og Danmark. Den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge er kortere enn hos de fleste av våre handelspartnere, men dette har først og fremst sammenheng med at yrkesdeltakelsen blant kvinner er høy og at kvinner i større grad arbeider deltid. Blant heltidsansatte er den årlige arbeidstiden om lag på linje med andre OECD-land.

Verdiskapingen i Norge er på et høyt nivå sammenliknet med andre land i OECD-området, både målt ved BNP pr. innbygger og BNP pr. arbeidet time. Det må blant annet ses i sammenheng med oljevirksomheten hvor produksjonsverdien pr. sysselsatt er svært høy. Norge har også gjennomgående hatt store overskudd på offentlige finanser de siste 15 årene, i motsetning til de fleste land i OECD-området. Nivået på skatter- og avgifter og offentlige utgifter i prosent av BNP er om lag som for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for OECD-området. Forskjeller mellom land i offentlige utgiftsandeler må ses i sammenheng med store ulikheter knyttet til hvilke tjenester det offentlige produserer og hvilke tjenester som produseres i privat regi.

Investeringer i kunnskap er høyere i Norge enn i gjennomsnittet for OECD-området. Særlig er offentlige utgifter til utdanning på et høyt nivå i Norge, og utdanningsnivået, målt ved andelen av befolkningen med minimum videregående utdanning, er høyt i internasjonal sammenheng. På den annen side ser det ut til at utgiftene knyttet til innovasjon er relativt lave i Norge. Gjennom oppgangskonjunkturen på 1990-tallet har investeringsnivået i

realkapital for Fastlands-Norge tatt seg opp til et høyt nivå internasjonalt sett, men avkastningen av realkapitalen ser ut til å være klart lavere i Norge i det som er vanlig internasjonalt. Lønnsnivået for industriarbeidere i Norge er klart høyere enn hos våre handelspartnere. Dersom en ser på de samlede lønnskostnadene for industrien inkludert funksjonærer, er trolig forskjellen i forhold til handelspartnerne vesentlig mindre. Direkte sammenliknbare nivåtall for arbeidere og funksjonærer totalt foreligger foreløpig ikke, og internasjonale sammenlikninger av lønnsnivået for andre sektorer er også vanskelig fordi statistikkgrunnlaget er mangelfullt.

Det gjennomføres jevnlig bredt anlagte undersøkelser som forsøker å sammenlikne en rekke forhold som antas å være av betydning for verdiskaping. Utvalget har gjengitt undersøkelser foretatt av International Institute for Management Development (IMD), World Economic Forum (WEF) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Undersøkelsene er dels basert på en sammenlikning av offisiell statistikk og dels på spørreundersøkelser blant investorer og ledere i samfunns- og næringsliv. Alle tre undersøkelsene tyder på at forholdene i Norge sett fra næringslivets synspunkt er gode på områder knyttet til velferd, utdanning, teknologisk utvikling og institusjonell stabilitet. På den andre siden er forholdene i Norge sett fra næringslivets synspunkt dårligere på områder knyttet til internasjonalisering, transport, innovasjon og skatte- og avgiftssystemet.

Del III
Drivkrefter og utfordringer

Kapittel 5
Globalisering

I langt større grad enn tidligere påvirkes ulike land og individer av de samme økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekkene. Med et samlebegrep betegnes dette som «globalisering». Verden forandres ved at varer, kapital og mennesker stadig lettere flyttes over landegrensene. Holdninger og verdier spres, kulturer integreres og sosiale strukturer endres. På denne måten etableres nye globale referansegrupper som målestokk for lønn, arbeidsinnsats og livsstil, og som kilder til inspirasjon og kunnskap. Mer internasjonale markeder og nye konkurranse- og effektiviseringskrav ser ut til å føre til et økende antall sammenslutninger (fusjoner) av bedrifter og konsern på tvers av landegrenser. Framstilling av produkter skjer i sterkere grad gjennom integrerte verdikjeder hvor ulike ledd er plassert i forskjellige land. Tradisjonelle, nasjonalt forankrede bedrifter blir deler av større, internasjonale selskaper som plasserer virksomheten ut fra krav til lønnsomhet uten hensyn til nasjonal opprinnelse.

Samtidig som deler av næringslivet i økende grad er på vandring over landegrensene, vil dereguleringer og økende markedsintegrasjon i Europa og andre regioner kunne føre til sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet (næringsklynger). For land i den geografiske periferien vil en slik utvikling kunne representere en særlig utfordring. Ikke minst gjelder dette for Norge som i løpet av de neste tiårene må utvikle ny internasjonal konkurranseutsatt virksomhet som supplement til, og delvis til erstatning for, oljevirksomheten. De frie kapitalbevegelsene og de sammenvevde markedene øker mulighetene til å bruke landets ressurser effektivt. Samtidig er Norge et lite land som bare kan oppnå høy inntekt ved å spesialisere store deler av produksjonen. Dette tilsier åpenhet og stor grad av handel med utlandet.

Nedenfor gis det en vurdering av i hvilken grad endringer de siste 15–20 årene kan sies å ha ført til en mer integrert verden. Deretter gås det kort igjennom enkelte internasjonale avtaleverk og rammevilkår, før det fokuseres mer spesifikt på den internasjonale mobiliteten i faktor-, vare- og tjenestemarkedene. Her tar vi bl.a. opp betydningen av internasjonal mobilitet for mulighetene til å føre økonomisk politikk. Dernest belyses nærmere hvilke forhold som er bestemmende for bedrifters valg av lokalisering, samt viktigheten av næringsklynger. Til slutt gis det en oppsummering av hvilke utfordringer globaliseringen og tendensen til økt klyngedannelse stiller Norge overfor.

5.1 Globalisering

Globalisering er ikke et nytt fenomen. På siste del av 1800-tallet og fram til første verdenskrig var mobiliteten av varer og kapital også svært høy mellom mange land, og mobiliteten av arbeidskraft var betydelig større enn nå. Globaliseringen nå er imidlertid preget av helt andre teknologiske og kommuni-

kasjonsmessige muligheter, mye lavere transportkostnader, og mer detaljerte og vidtfavnende internasjonale avtaler.

Drivkreftene bak globaliseringen er dels teknologiske, dels politiske og dels økonomiske. Rask utvikling innen bl.a. IKT og transport har bidratt til å redusere internasjonale transaksjonskostnader og til i økende grad å muliggjøre forretningsmessige operasjoner over landegrensene. Internasjonale avtaler om liberalisering av internasjonale kapitalbevegelser og investeringer, samt omfattende skritt i retning av friere handel (EUs indre marked, EØS, NAFTA, WTO) bidrar i samme retning. Den viktigste drivkraften er og har imidlertid trolig vært utviklingen av kommunikasjonssystemer, jf. boks 5.1.

Handel over landegrenser er et viktig trekk ved globaliseringen, og nivået på verdenshandelen er i dag høyere enn noen gang og består av en stadig bredere portefølje av varer og tjenester. Fra 1986 til 1997 økte verdien av verdens eksport av varer og tjenester med i gjennomsnitt 11 pst. årlig. Tilsvarende tall for veksten i verdens BNP var 8 pst. I 1997 utgjorde eksporten 23 pst. av verdens BNP, mot 41 pst. for Norges vedkommende (kilde: UNCTAD og SSB).

Hovedparten av verdenshandelen er innen handelsregioner. Over 2/3 av den europeiske handelen foregår for eksempel mellom landene i EUs indre marked, og denne andelen har vært økende siden 1980-tallet. Mellom 70 og 80 pst. av Norges eksport går til EU-land, og om lag 70 pst. av importen kommer derfra. Det samme mønsteret finner en igjen innenfor andre store handelsblokker som for eksempel Nord-Amerika og Stillehavsregionen i Asia.

Boks 5.1 Utbredelsen av elektroniske kommunikasjonsmidler

I 1844 sendte Samuel Morse, en portrett-tegner fra Massachusetts, verdens første melding med elektrisk telegraf: «What hath God wrought!». Morse initierte med det en ny fase i verdenshistorien. Aldri før hadde en skriftlig melding blitt sendt fra ett sted til annet uten fysisk bærehjelp. Etter at verdens første kommunikasjonssatellitt ble skutt opp for drøyt 30 år siden, svever i dag mer 200 slike satellitter over jorda, hver av dem som formidlere av enorme mengder informasjon.

I USA tok det 40 år før radioen nådde 50 millioner lyttere. Det gikk 15 år før det samme antall mennesker hadde tatt i bruk PCen. Til sammenligning gikk det bare 4 år (1993 til 1997) før 50 millioner amerikanere var jevnlige brukere av Internett (World Wide Web).

Utviklingen av World Wide Web (WWW) begynte i 1989 ved at CERN, en internasjonal vitenskapelig organisasjon med base i Geneve, skapte en protokoll, HyperText Transfer Protocol (HTTP), som standardiserte kommunikasjonen mellom servere og klienter. WWW nådde hurtig anerkjennelse i kjølvannet av lanseringen av nettleseren Mosaic i september 1993. Mosaic ble utviklet av blant andre Marc Andreessen ved National Center for Supercomputing Applications ved University of Illiois. Som første nettleser tillot Mosaic bruk av «pek-og-klikk-metoden». I april 1994 var Andreessen med på å etablere Netscape Communications Corporation, som i desember 1994 lanserte Netscape Navigator som straks etter lanseringen ble den dominerende nettleseren i verden.

Den store forskjellen fra tidligere utgjøres likevel av nivået på de internasjonale kapitalstrømmene. I dag kan meglere, banker og selskaper så vel som millioner av individuelle investorer overføre store kapitalbeholdninger fra et land til et annet ved et tastetrykk. I perioden 1993 til 1999 økte omsetningsverdien av porteføljeinvesteringer inn og ut av Norge (dvs. summen av utlendingers kjøp av aksjer, obligasjoner og sertifikater i Norge og nordmenns kjøp av slike verdipapirer i utlandet) med i gjennomsnitt 30 pst. på årsbasis (faste priser), noe som er mer enn seks ganger eksportøkningen i perioden og åtte ganger BNP-veksten. Som andel av BNP økte omsetningsverdien av porteføljeinvesteringene fra 29 pst. i 1993 til 76 pst. i 1999 (kilde: Norges Bank og SSB).

Veksten i utenlandske direkteinvesteringer er også en klar indikasjon på globaliseringsprosessen og på at eierskapet i næringslivet internasjonaliseres. En direkte investering er en investering over landegrensene der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet. [8] Plasseringer i verdipapirer uten ønske om direkte aktiv innflytelse i selskapet, som f.eks. investeringene i Petroleumsfondet, omtales som finansielle investeringer eller porteføljeinvesteringer. I løpet av 1980-og 1990-tallet har det på global basis vært betydelig kraftigere vekst i direkteinvesteringer mellom landene enn i verdenshandelen og i BNP. Fra 1997 til 1998 økte for eksempel den totale strømmen av inngående direkteinvesteringer i hele verden med 39 pst. til 644 mrd. dollar (kilde: UNCTAD). Veksten skyldtes i stor grad økende antall sammenslåinger og oppkjøp av selskaper over landegrenser.

Globaliseringen berører hver enkelt av oss og påvirker også mer personlige sider ved våre liv. For eksempel kan den lokale debatten om familieverdier tilsynelatende se ut til å være løsrevet fra de globale drivkrefter. Holdninger og synspunkter spres imidlertid over landegrensene. Et eksempel kan være kvinners kamp for likestilling. Selv om likestillingen trolig er kommet lenger i Norge enn i de fleste andre land, må dette likevel kunne sies å være en global utvikling, med konsekvenser som er synlige i store deler av verden og som gjør seg gjeldende i hjemmet, på arbeidsplassen og i politikken. Spredning av holdninger og oppfatninger over landegrensene er naturligvis ikke et nytt fenomen – spredningen av de store verdensreligionene er et godt eksempel på det motsatte – men hastigheten er større nå enn før.

Globalisering er derfor ikke én enkelt prosess, men et komplekst sett av prosesser. Mange ser på globaliseringen som en mekanisme som skyver makt og innflytelse fra det lokale plan og over til den globale arena. Enkeltnasjoner mister noe av den makten de engang hadde. Sosiale strukturer endres, og følelsen av at makt og råderett over egne ressurser forsvinner eller overføres til andre brer om seg. Reaksjonene som en så under WTO-forhandlingene i Seattle i november 1999 var trolig et klart uttrykk for nettopp dette. Globaliseringen har imidlertid også en motsatt effekt; den skaper et nytt press for lokalt selvstyre. Samtidig med at de globale impulsene blir flere, er det også

8. Etter internasjonale retningslinjer er direkteinvesteringer avgrenset til investeringer der den enkelte investor har en innflytelse på 10 pst. eller mer av eierkapitalen (kilde: Norges Bank).

tendenser til økt oppslutning om nasjonale og lokale symboler. Det er derfor trolig mer riktig å si at globaliseringen gir folk et større mangfold av identitetskilder, enn å si at det er en entydig trend ved at nasjonale og lokale identiteter fortrenges av globale (NOU 1999: 34 Nytt millenium – nytt arbeidsliv?).

Globaliseringen skaper også nye økonomiske og kulturelle soner både innenfor og mellom land. Kjente eksempler er Hong Kong-regionen, Nord-Italia, Silicon Valley og området rundt Barcelona i Nord-Spania som strekker seg inn i Frankrike. Disse endringene drives blant annet av teknologi og kulturspredning, i tillegg til myndigheters beslutninger om å liberalisere og deregulere nasjonaløkonomier.

De største multinasjonale foretakene i verden har sitt utspring i de rike land og da spesielt i USA. Det kan derfor være lett å trekke den slutning at globaliseringen stort sett er en sak for de industrialiserte land, og at u-landene spiller en liten eller ingen aktiv rolle. Mange har dessuten hevdet at globaliseringen utvider inntektsforskjellene mellom rike og fattige land, i tillegg til å undergrave lokale kulturer. Tall for verdiskapingen i ulike deler av verden viser imidlertid et relativt nyansert bilde. I perioden 1980 til 1997 vokste verdens samlede BNP med i gjennomsnitt 2,9 pst. pr år. De fattigste landene i verden opplevde i samme periode en BNP-vekst på 4,2 pst., mot 2,8 pst. for de rikeste landene. Høyest var veksten i de østasiatiske landene og i Stillehavsområdet (8,3 pst.). Også de sørasiatiske landene opplevde en kraftig økonomisk vekst i denne perioden (5,6 pst.). Lavest vekst hadde de afrikanske landene sør for Sahara (1,9 pst.), landene i Midtøsten og Nord-Afrika (2,4 pst.) og landene i Latin-Amerika (2,5 pst.). [9] Den lave veksten i afrikanske land sør for Sahara innebærer at realinntekten per innbygger har sunket i mange av disse landene over de siste 20 årene.

Globaliseringen reiser en rekke spørsmål knyttet til myndighetenes handlingsrom, fordi mange tradisjonelle virkemidler ikke lenger er like effektive som de var. På mange områder vil nasjonalstatene i mindre grad kunne påvirke samfunnsutviklingen – utviklingen vil i større grad være bestemt av faktorer utenfor politikernes kontroll. Mobile skattegrunnlag kan for eksempel gjøre det mer krevende å føre en nasjonal skattepolitikk som avviker vesentlig fra andre land. Men globaliseringen skaper også nye muligheter, og kan gjøre at noen typer virkemidler får økt effekt. For eksempel kan bedrede rammebetingelser for nye investeringer være mer effektivt enn tidligere, fordi en nå i større grad kan tiltrekke seg kapital fra utlandet.

5.2 Rammebetingelser i globale og regionale markeder

Utviklingen av internasjonale regler og samarbeidsordninger foregår både på globalt og regionalt nivå. Internasjonalt regelverk og samarbeidsordninger i blant annet WTO, EU/EØS, EFTA og OECD utgjør viktige rammebetingelser for næringslivet og ved utformingen av nasjonal politikk. Viktige områder er statlig støtte og konkurransepolitikk, offentlig anskaffelsespolitikk, standardisering og tekniske reguleringer, samarbeid om småbedriftspolitikk, FoU- og kompetansepolitikk.

9. Kilde: Verdensbanken: «World Developement Indicators 1999».

Verdens handelsorganisasjon (WTO), som i dag omfatter 132 medlemmer, er sentral i forhandlinger om og gjennomføring av handelspolitisk regelverk og for å oppnå markedsåpning både på vare- og tjenesteområdet. Viktige prinsipper i regelverket er ikke-diskriminering (jf. boks 5.2), åpenhet og innsyn, og liberalisering av medlemslandenes handelsregimer.

WTO fokuserer også i økende grad på områder som tradisjonelt har ligget innenfor den nasjonale næringspolitikken. Dette gjelder blant annet offentlige innkjøp, statsstøttevilkår og investeringsbestemmelser. På alle områder begrenser WTO-regelverket landenes muligheter til favorisering av egen næringsvirksomhet.

Parallelt med økt liberalisering på verdensbasis, er det, som nevnt, en markert utvikling i retning av sterk regional økonomisk integrasjon, som gjerne går lengre i liberalisering og økonomisk sammenknytning enn hva tilfelle er på globalt plan. Det mest framtredende eksemplet er utviklingen i Vest-Europa med EU og EØS. Dette er også de dominerende områdene for norsk eksport, import og investeringer ute. Også i de fleste andre delene av verden er det en tilsvarende tendens til regionalisering (blant annet North American Free Trade Association (NAFTA) i Nord-Amerika, Asia Pacific Economic Co-operation (APEC) i Stillehavsregionen, Asian Free Trade Agreement (AFTA) i Asia, Mercosur i Sør-Amerika).

Boks 5.2 Ikke-diskriminering i internasjonale avtaler

Internasjonale avtaler, blant annet i WTO, innholder ofte klausuler om ikke-diskriminering mellom landene. Ikke-diskriminering omfatter to sentrale aspekter:

- *Bestevilkårsbehandling* (Most Favored Nation treatment-MFN-behandling) innebærer at et land ikke diskriminerer mellom andre lands aktører.
- *Nasjonal behandling* (National Treatment- NT) innebærer at et land likebehandler nasjonale aktører og utenlandske aktører.

Nasjonal behandling innebærer som regel en større grad av likebehandling enn bestevilkårsbehandling, og er ofte ledd i en mer omfattende økonomisk integrasjon mellom landene. Sistnevnte er ofte første skritt på veien i en lengre prosess for liberalisering.

Det indre europeiske markedet, som Norge er en del av gjennom EØS-avtalen (jf. boks 5.3), dreier seg om langt mer enn tradisjonell handelsliberalisering. Siktemålet er å skape ett integrert europeisk marked med fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft for dermed å bedre grunnlaget for økonomisk vekst og velferd. Markedsintegrasjonen i Vest-Europa er allerede høy, men vil forsterkes ytterligere gjennom prosessen med å fjerne resterende formelle og uformelle handelshindre.

Mye av lovgivningen for det indre markedet er allerede innført av EU og EFTA-landene. Utviklingen av det indre marked vil fortsette både med hensyn til bedre implementering av bestemmelser på eksisterende felt, og innenfor

nye områder som informasjonssamfunnet og energi. Etableringen av en felles valuta i den tredje fasen av Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) i EU var også et viktig element i fullføringen av det indre marked.

De beslutningene EU fatter har stor betydning for blant annet norsk næringslivs rammebetingelser. Dette gjelder både fordi Norge og EU markedsmessig er knyttet sammen gjennom EØS, og fordi en rekke politikkbeslutninger i EU legger viktige rammer for land som ikke er medlemmer. EUs energipolitiske valg har for eksempel stor betydning for viktige deler av norsk næringsliv. Tilsvarende gjelder for andre områder som teknologipolitikk, transportpolitikk, konkurransepolitikk og miljø- og sysselsettingspolitikk. Innenfor rammen av EØS-avtalen er det åpnet for samarbeid på ulike områder som går utover formell regelutvikling. Et eksempel er samarbeid på forskningsområdet, hvor Norge deltar i EUs fjerde rammeprogram. Et annet viktig felt er tiltak for små og mellomstore bedrifter, hvor man fra norsk side deltar i EU-programmer for å øke markedsinformasjon og utvikle bedriftsnettverk.

EUs rolle i arbeidslivspolitikken er et resultat av en lang historisk prosess preget av sterke politiske, nasjonale og interessebaserte motsetninger. Dagens reguleringssystem er i stor grad preget av hensynet til nasjonal suverenitet og lavkostlandenes situasjon. Likevel har det vært stor enighet om de minstestandarder som har blitt vedtatt for å sikre et bedre vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet. Hensikten har vært å beskytte arbeidstakerne og utvide deres rettigheter, og dermed beskytte nasjonale arbeidslivssystem mot undergravende sosial konkurranse. Dette har skjedd ved at EUs lovgivningsmandat og området for kvalifiserte flertallsbeslutninger i arbeidslivsspørsmål er blitt utvidet, og arbeidslivets parter på europeisk plan har fått en mer sentral rolle. Det overordnete målet er å bidra til en gradvis konvergens mot et høyere nivå for velferds- og arbeidslivsstandarder. Samarbeidet mellom EU-organer og arbeidslivets parter, den såkalte sosiale dialogen, er en sentral del av EUs reguleringsregime, og innebærer at arbeidslivets parter i praksis har stor innvirkning på innholdet i EUs arbeidslivslovgivning.

Etter Amsterdam-traktaten ble den sosiale dialogen endret. De sosiale partene på europeisk nivå fikk her ansvaret for å føre sektorvise forhandlinger, og flere europeiske arbeidslivssammenslutninger ble trukket med i dialogen. EU-kommisjonen fikk en mer koordinerende rolle og direktiv ble utarbeidet etter at de sosiale partene var kommet til enighet. Norske myndigheter ved Kommunal- og regionaldepartementet har tatt et initiativ for å koordinere det nasjonale arbeidet gjennom et sekretariat der alle hovedpartene i arbeidslivet deltar.

De sosiale hovedpartene i Brussel er DEFS (Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen, der LO og AF deltar) på arbeidstakersiden og UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe, der NHO deltar), Eurocommerce (der HSH deltar) og CEEP (European Centre og Public Enterprises, der KS og NAVO deltar) på arbeidsgiversiden. Det er disse organisasjonene som kan inngå europeiske avtaler som kan bli generell EU-rett. Således deltar altså de norske organisasjonene i denne prosessen gjennom de europeiske organisasjonene. I tillegg har disse partene gående dialog om en rekke spørsmål knyttet til makroøkonomisk politikk og sysselsetting,

etter- og videreutdanning, bedriftsdemokrati, ny teknologi og arbeidsorganisering m.v., hvor de jevnlig produserer anbefalinger (Joint Opinions) og høringsuttalelser, ved siden av å være representert i en flora av EUs komiteer og utvalg hvor slike spørsmål behandles.

Boks 5.3 Om EØS-avtalen

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. EØS-området omfatter EUs femten medlemsland samt EFTA-siden, som i EØS-sammenheng utgjør Norge, Island og Liechtenstein. Sveitsisk deltakelse i EØS-avtalen ble avvist i en folkeavstemning i desember 1992.

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale som sikrer Norge deltakelse i EUs indre marked. EØS-avtalen omfatter blant annet:

– Fri bevegelse av *varer* produsert i EØS-området, herunder felles konkurranseregler, avskaffelse av antidumping tiltak (gjelder ikke for fisk), regler om statlige handelsmonopoler, regler for statsstøtte, regler om produktansvar, forenkling av toll- og opprinnelsesregler, avvikling av tekniske handelshindre, felles regler for varemerker, patentbeskyttelse og opphavsrettigheter, krav til anbud ved offentlige anskaffelser av varer, bygg, anlegg, transport, telekommunikasjoner, vann- og energiforsyning, handel med enkelte landbruksvarer, og bedret markedsadgang for fisk og fiskeprodukter.
– Fri bevegelse av *kapital* , herunder forbud mot valutarestriksjoner, forbud mot konsesjonsregler som forskjellsbehandler på grunnlag av nasjonalitet, og regler om adgang til etablering og investering over landegrensene.
– Fri bevegelse av *tjenester* , herunder transport (vei, luft, jernbane og skipsfart) og finansielle tjenester (bank, forsikring, verdipapirhandel), telekommunikasjon og audiovisuelle tjenester.
– Fri bevegelse av *personer* , herunder felles arbeidsmarked, gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, og felles regler om trygderettigheter.
– *Samarbeid i tilknytning til det indre marked* , herunder forskning og utvikling, miljøvern, forhold vedrørende arbeidslivet, forbruker- vern

– vern, små- og mellomstore bedrifter, statistikk, utdanning, sosialpolitikk, kultur og turisme.
Rettslige- og institusjonelle forhold , herunder felles organer for rådslagning og beslutninger, organer for overvåking og håndhevelse av avtalen, domstol og tvisteløsningsmekanismer, og adgang til beskyttelsestiltak og mottiltak.

EØS-avtalen innebærer et nært samarbeid om utvikling av felles regelverk. EFTA/EØS landene deltar imidlertid ikke i den formelle beslutning av regelverket i EU. Beslutningsprosessen i EØS er utformet med sikte på at partene skal komme til enighet om nye felles regler. Ved uenighet fastsetter EØS-avtalen nærmere prosedyrer for hvordan dette skal håndteres. Dersom en konflikt ikke løses, vil den berørte del av det aktuelle vedlegget til avtalen midlertidig settes ut av kraft. Avtalen gir ingen klar anvisning på hvilket regelverk

som skal omfattes av midlertidig opphør. Det må derfor vurderes ut fra en konkret sak.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs politikk på områder som landbruk og fiskeri, skatte- og avgiftsregler, utenriks- og sikkerhetspolitikk, handelspolitikk overfor tredjeland, samordning av økonomisk og monetær politikk, og overføring av lovgivende myndighet fra nasjonalforsamlingene til EØS-organer.

Som følge av EØS-avtalen blir norsk offentlig støtte til næringslivet overvåket av EFTAs overvåkningsorgan, ESA, på samme måte som EU-kommisjonen overvåker støtten til næringslivet i EUs medlemsland. Alle støtteordninger eller støttetiltak utenfor eksisterende ordninger, krever godkjenning av ESA før de kan iverksettes. EFTA domstolen og EF domstolen er øverste klagemyndighet. Straffesanksjoner er etablert ved at ulovlig utbetalt støtte kan kreves tilbakebetalt.

Systemet for arbeidslivsregulering må ses i forhold til det bredere settet av tiltak og virkemidler som til sammen utgjør den sosiale dimensjonen i EU. Dette inkluderer blant annet regler og tiltak for arbeidskraftmobilitet og pensjonsrettigheter for vandrearbeidskraft, utdanningssamarbeidet, den europeiske sysselsettingsstrategien, produktsikkerhet, likestilling og fattigdomsbekjempelse, og et bredt spekter av programmer og tiltak for erfaringsutveksling, kompetanseoverføring og anbefalinger knyttet til sosiale og arbeidslivsrelaterte spørsmål.

Tilpasning og oppfølging av EØS-avtalen har bidratt til et mer oversiktlig, forutsigbart og formalisert regime når det gjelder norske støtteordninger. Det har også ført til mer enhetlige og konsistente regler uavhengig av hvilken myndighet som er ansvarlig for utforming og forvaltning av ordningene. Det gis blant annet særlig tillatelse for regionalstøtte, FoU-støtte, støtte til kompetansegivende tiltak og støtte til små og mellomstore bedrifter på bestemte vilkår. Vilkårene omfatter blant annet kvantitative maksimale tak på støtte som kan tildeles som andel av definerte støtteberettigede kostnader på ulike områder. Støtte til ordinær drift tillates i alminnelighet ikke, jf. boks 5.4. Likviditetsstøtte til bedrifter i økonomiske vanskeligheter tillates bare på svært strenge vilkår.

I forbindelse med offentlige anskaffelser har det foregått en utstrakt favorisering av nasjonalt næringsliv i mange land. EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (GPA – Government Procurement Agreement) har medført felles regler i de 18 EØS-landene, Sveits, Canada, USA, Israel, Japan og Korea. Reglene skal legge grunnlag for ikke-diskriminerende offentlige anskaffelser over landegrensene. I Norge har utenlandske leverandører hatt relativt god adgang til store deler av det offentlige anskaffelsesmarkedet. For norsk næringsliv vil derfor mer enhetlige og liberale regler innebære nye markedsmuligheter.

De offentlige anskaffelsene i EØS-landene er anslått til ca. 5 500 mrd. norske kroner årlig. [10] I tillegg kommer markeder som åpnes ved tredjelandsavtaler, blant annet med land i Øst-Europa. Internasjonal konkurranse vil imi-

10. Kilde: St.meld. nr. 41 (1997–1998), «Næringspolitikk inn i det 21. århundret».

dlertid i utgangspunktet kun inntreffe/foreligge dersom anskaffelsene overstiger nærmere angitte terskelverdier. Innen EØS-området vil likevel leverandører fra andre land være vernet mot diskriminering uansett anskaffelsens verdi, som følge av det generelle og fundamentale ikke-diskriminerings forbudet som er nedfelt i EØS-avtalen.

Boks 5.4 ESAs vedtak vedr. den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

Våren 1997 åpnet ESA formell undersøkelsesprosedyre av den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. ESA fastslo i sin endelige avgjørelse 2. juli 1998 at ordningen var i strid med EØS-avtalens artikkel 61 om offentlig støtte. Norge anket etter dette avgjørelsen inn for EFTA-domstolen, noe som imidlertid ikke førte fram (dom av 20. mai 1999). ESAs avgjørelse innebærer dermed at avgiftslettelsene, dvs. forskjellen mellom maksimal avgiftssats i sone 1 på 14,1 pst. og de lavere avgiftssatser som finnes i sone 2–5, er å regne som ulovlig statsstøtte.

ESA godkjente imidlertid at slik avgiftslettelse kan ytes i medhold av unntaket for regional transportstøtte. Slik transportstøtte kan gis til å dekke *ekstra* transportutgifter som foretak i «grisgrendte» strøk har som følge av lange transportavstander og harde værforhold. ESA anså at avgiftslettelsene i arbeidsgiveravgiften stort sett lå innenfor det som var akseptabelt etter transportstøttereglene.

Transportstøtte kan imidlertid ikke ytes til foretak innen alle sektorer. Såkalte sensitive sektorer, som skipsbygging, EKSF-stål mv., kan ikke få transportstøtte. Det samme gjelder såkalt «stedbunden» virksomhet, som for eksempel bergverksdrift, utvinning av olje og gass, kraftproduksjon mv. I tillegg kan transportstøtte ikke ytes til visse tjenesteytende næringer og annen «ikke-produserende» virksomhet. Dette innebærer at støtten kan gis til ca. 95 pst. av bedriftene som omfattes av dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift, men med en annen begrunnelse enn tidligere (transportstøtte).

Den regionale integrasjonen i Vest-Europa vil trolig gradvis utvides mot land i Sentral- og Øst-Europa. EU vil sannsynligvis etter hvert utvides til å omfatte disse landene. EØS vil da bli større. Norge har i dag frihandelsavtaler med disse landene, men full integrering i EØS-avtalen vil bety mer omfattende markedsåpning til Øst-Europa. På lengre sikt vil dette også innebære økt konkurranse, i tillegg til at de østeuropeiske landene i større grad kan delta i utformingen av markedsvilkår for det felles europeiske markedet.

Utenfor Vest-Europa er det flere dynamiske markedsområder som vil øke i betydning for norsk næringsliv. Spesielt Øst-Europa og Asia er inne i en utvikling preget av store og raske strukturelle endringer.

5.3 Arbeidsmarkedet [11]

Nedenfor gis det først en drøfting av i hvilken grad arbeidskraften kan sies å være mobil over landegrenser. Dernest ses det nærmere på om økt globalisering kan forklare observerte endringer i lønnsforskjeller og arbeidsledighet.

5.3.1 Mobilitet

Den viktigste drivkraften for arbeidsvandringer er trolig forskjeller i inntekt og jobbmuligheter mellom land. Tall for folkebevegelser mellom land kan tyde på at det – i forhold til arbeidsmarkedets størrelse – i dag er lite bevegelse av arbeidskraft over landegrensene. Dette gjelder selv innenfor Norden, som har hatt et felles arbeidsmarked siden 1954. Den forrige globaliseringsperioden, siste del av 1800-tallet frem til den første verdenskrig, var preget av omfattende migrasjon fra Europa til den nye verden, først og fremst USA. Den store migrasjonen hadde sterk innvirkning på arbeidsmarkedet både i utvandrings- og innvandringslandene. I utvandringslandene, blant dem Norge, bidro utvandringen til å redusere overskuddet av arbeidskraft, og reallønningene steg kraftig, også i forhold til prisen på jordbruksland. I innvandringslandene steg reallønningen mye mindre, og falt i forhold til prisen på land (Williamson, 1998) [12] .

Det er trolig flere grunner til de relativt små internasjonale arbeidsvandringene nå. Vandringer fra fattige til rike land, der den potensielle økonomiske gevinsten er stor, blir i stor grad begrenset gjennom lov- og regelverk. Vandringer mellom industrialiserte land er i mindre grad begrenset på denne måten – innen EØS-området er det full frihet for arbeidsvandringer. Her er imidlertid inntektsgevinsten ved migrasjon mindre, samtidig som vandringene begrenses av forskjeller mellom land når det gjelder språk, kultur, formell kompetanse og sosiale sikkerhetssystemer. Familietilknytning og lokal tilhørighet virker i samme retning.

Selv om den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet samlet sett må vurderes som lav, kan den variere betydelig mellom ulike yrkesgrupper. Eksempelvis har arbeidsstedet for bygg- og anleggsarbeidere naturlig karakter av å være midlertidig. Dette har trolig medført lavere motforestillinger mot pendling og skifte av arbeidssted for denne arbeidsgruppen enn for arbeidsstyrken generelt. Hvorvidt dette også gjelder bevegelse på tvers av landegrensene er mer usikkert, men nordiske bygg- og anleggsarbeidere har tradisjon for å ta arbeid i naboland i perioder med lavkonjunktur i hjemlandet. Bedrifter innen enkelte tjenesteytende næringer tar dessuten i økende grad oppdrag i andre land, hvorpå en del av arbeidstakerne flytter til oppdragsstedet i en begrenset periode. Også nøkkelpersonell knyttet til multinasjonale selskaper kan være mer internasjonalt mobile enn arbeidstakere for øvrig. Slike selskaper har ofte interne arbeidsmarkeder som omfatter bedrifter i flere land. I lys av den høye etterspørselen etter arbeidskraft i helsesektoren i

11. Det trekkes i de påfølgende tre avsnittene store veksler på NOU 1996: 17, «I Norge – for tiden?».
12. J. G. Williamson: «Globalization, labor markets and policy backlash in the past», Journal of Economic Perspectives 12, no 4, 51–72, 1998.

Norge, har en i den senere tiden også sett eksempler på økt mobilitet blant helsepersonell.

Flere forhold kan tyde på at den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet kan øke noe i årene framover. EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler som formelt sikrer fri bevegelse av arbeidskraft, er et slikt forhold. Utvidelsen av EU østover er et annet. En må imidlertid huske på at selv innenfor EU, hvor det har vært fri arbeidsvandring i mange år, må mobiliteten sies å ha vært svært lav. Et økende omfang av utvekslingsavtaler for studenter er et tredje moment som kan bidra til økt mobilitet. Videre vil økt internasjonalisering av vare- og kapitalmarkedene kunne bidra til sterkere geografisk spesialisering av næringsvirksomhet, noe som igjen kan bidra til økt mobilitet av spesialisert arbeidskraft. Spesialisert arbeidskraft vil, i større grad enn folk med generell kompetanse, ha sine inntektsmuligheter knyttet til utviklingen i bestemte bransjer. Endret geografisk tyngdepunkt for en bransje vil være et sterkt insitament for spesialisert arbeidskraft til å flytte nær tyngdepunktet. Endelig vil også mer effektiv og rimeligere transport kunne bidra til økt mobilitet ved å gjøre pendling enklere.

Økende internasjonal mobilitet av personer kan også innebære utfordringer for effektivitet og finansiering av offentlige tjenester. Ved høy internasjonal mobilitet er det vanskelig å skattelegge mobile skatteytere utover det som skatteyterne får igjen gjennom offentlige ytelser og rammebetingelser for øvrig. Dette legger et særlig press på at offentlig sektor må være effektiv. Det kan også innebære et press i retning av større samsvar mellom hvilke grupper som mottar offentlige ytelser, og hvilke som finansierer dem. En problemstilling ved høy mobilitet er at enkeltindivider kan velge å tilbringe ulike livsfaser i ulike land for dermed å få en gunstig kombinasjon av høye ytelser og lav skatt. For eksempel kan en ta utdanning i et land med god studiefinansiering, og deretter arbeide i et land med lavt skattenivå og høy inntekt for personer med høy utdanning. Eller man kan tilbringe de første årene som pensjonist i et land med lavt skattenivå, og de siste leveårene i et land med god offentlig omsorg. En konsekvens av dette er at det kan bli vanskeligere for det offentlige å overføre penger mellom individer i ulike livsfaser.

Selv om internasjonal mobilitet innebærer utfordringer for samfunnet, har det også åpenbare gevinster. For det enkelte individ kan migrasjon på midlertidig eller permanent basis gi muligheten til et bedre liv, økonomisk eller på andre måter. For samfunnet kan mobilitet bl.a. gi større fleksibilitet i arbeidsmarkedet, noe som illustreres ved de fordeler Norge har hatt av det felles nordiske arbeidsmarkedet.

5.3.2 Effekter på lønnsdannelse og ledighet

I Norge og andre OECD-land har sysselsettingen over tid endret sammensetning mht. utdanningsnivå. Andelen med høy utdanning har økt, mens andelen med lav utdanning har sunket. Samtidig har ledigheten for lavt utdannede/ufaglærte økt i mange land. Med andre ord har etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft steget betydelig i forhold til etterspørselen etter lavt utdannet arbeidskraft. I USA, og enkelte andre land, har lønnsforskjellene i tillegg økt betydelig de siste 20 årene – lavt utdannede og ufaglærtes lønninger har falt kraftig i forhold til lønningene til høyt utdannede. Denne utviklingen har ikke funnet sted i en del andre land, blant dem Norge, der den

økte andelen høyt utdannede har vært kombinert med betydelig stabilitet i relative lønninger. Enkelte økonomer har forklart utviklingen i USA med økt handel med ny-industrialiserte land (Wood, 1995) [13] . Resonnementet er som følger: På grunn av lave arbeidskraftkostnader i ny-industrialiserte land, er OECD-landene netto importører av produkter som bruker mye ufaglært arbeidskraft. Dette innebærer mindre slik produksjon i OECD-landene, og dermed mindre etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft. Mindre etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft fører til lavere lønn og/eller lavere sysselsetting for ufaglærte.

Undersøkelser av bl.a. OECD [14] viser imidlertid at dette bare kan forklare noe av den endringen som har skjedd. For det første er omfanget av importen fra ny-industrialiserte land for liten til at dette kan forklare den sterke endringen i form av økt etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft. For det andre tilsier denne forklaringen at lavere lønninger for ufaglærte skal medføre økt bruk av ufaglært arbeidskraft i bransjer der det ikke er import fra land utenom OECD. Men dette har ikke skjedd – bruken av ufaglært arbeidskraft har gjennomgående falt i alle bransjer (se Salvanes og Førre, 1999, for norske data). [15]

Den dominerende forklaringen på økt etterspørsel etter utdannet arbeidskraft er teknologiske endringer. Teknologiske endringer som øker etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft relativt til lavt utdannet arbeidskraft vil kunne forklare hvorfor endringen i utdanningsnivået skjer i alle bransjer, og ikke bare de med netto-import. Ny teknologi kan øke etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft relativt til etterspørselen etter lavt utdannede gjennom flere kanaler. For det første er det ofte lavt utdannet arbeidskraft som er blitt erstattet av ny teknologi, selv om dette bildet ikke er entydig. For det andre kan høyt utdannede ha lettere for å tilpasse seg teknologiske endringer, og for det tredje kan ny teknologi og høyt utdannet arbeidskraft være komplementære faktorer – nye datamaskiner øker høyt utdannedes produktivitet.

Feenstra (1998) [16] argumenterer imidlertid for at internasjonal handel i de senere år har tatt nye former som gir mer vidtrekkende konsekvenser for arbeidsmarkedet. Stadig flere bedrifter sprer produksjonsprosessen på flere land, ofte ved å legge de deler der det er stort behov for ufaglært arbeidskraft til lavkostland. Dermed vil handelen få større konsekvenser for etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft enn det en kan få inntrykk av ved å se på handel med ferdigvarer. Videre vil en kunne observere redusert bruk av ufaglært arbeidskraft i alle bransjer der en legger deler av produksjonsprosessen til lavkostland, og ikke bare i de bransjer der det er netto import av ferdigvarer fra lavkostland.

Globalisering, handel og økt konkurranse kan føre med seg «sosial dumping» i den forstand at svært lav lønn og dårlige arbeidsvilkår i enkelte land gir

13. A. Wood: «How trade hurt unskillled workers», Journal of Economic Perspectives 9, 57–81, 1995.
14. OECD Employment Outlook 1997.
15. K. G. Salvanes og S. E. Førre: «Job creation, heterogeneous workers, trade and technical change: Matched worker/plant level data evidence from Norway», Institutt for samfunnsøkonomi, NHH, 1999.
16. R. C. Feenstra: «Integration of trade and disintegration of production in the global economy», Journal of Economic Perspectives 12, nr 4, 31–50, 1998.

disse en fordel i den internasjonale konkurransen. Dette er et problematisk område. På den ene side er det rimelig at relativt fattige land må få benytte sitt komparative fortrinn i form av billig arbeidskraft. Rike land må da akseptere import av arbeidsintensive produkter fra disse landene, selv om det fører til at egen produksjon av tilsvarende produkter taper i konkurransen. På den annen side må en regne med internasjonale reaksjoner overfor de land som utviser manglende respekt for visse grunnleggende arbeidslivsrettigheter, jf. reaksjonene under WTO-forhandlingene i Seattle i november 1999. De 174 medlemslandene i FNs arbeidslivsorganisasjon, ILO, vedtok i 1998 en erklæring der medlemslandene forplikter seg til å respektere, fremme og realisere de fire prinsippene: organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger, avskaffelse av tvangsarbeid, avskaffelse av barnearbeid og avskaffelse av diskriminering i sysselsetting og yrke. I følge bl.a. OECD [17], er det ikke forbundet store økonomiske kostnader med det å innføre slike rettigheter i arbeidslivet.

5.4 Kapitalmarkedet [18]

Kapital er generelt langt mer mobil enn arbeidskraft. Dereguleringer av valuta- og finansmarkedene, utviklingen av IT og nye finansielle instrumenter har de siste 15- 20 årene muliggjort en stadig tettere integrasjon av de globale kapitalmarkedene. Dette har bidratt til vesentlige reduksjoner i kostnadene knyttet til internasjonale kapitalbevegelser og således til økende internasjonal kapitalmobilitet. Utviklingen er dessuten styrket av at institusjonelle investorer (pensjonsfond, aksjefond og forsikringsselskaper) har økt sin markedsandel i kapitalmarkedet.

De siste års liberalisering av kapitalbevegelsene henger nært sammen med utviklingen av nye finansielle instrumenter og liberaliseringen av avtaleverk. Eksempelvis forplikter EØS-avtalen medlemslandene til å oppheve alle restriksjoner på kapitalbevegelser mellom avtalepartnerne. Fra tidligere finnes regelverket i OECD (de såkalte kapitalkodene) som forplikter medlemslandene til gradvis å avskaffe restriksjoner på kapitalbevegelser. Et hovedprinsipp for begge disse avtalene er at alle liberaliseringstiltak skal være ikke-diskriminerende og rette seg mot alle medlemsland.

Utenfor OECD-området har mange land fremdeles forskjellige former for restriksjoner på kapitalbevegelsene. Flere land er imidlertid i ferd med å liberalisere sine finansmarkeder. Slik sett kan det antas at kapitalstrømmene mellom land vil øke ytterligere i årene fremover etter hvert som nye markeder åpnes.

Internasjonal kapitalmobilitet innebærer nye muligheter for det enkelte land. For det første medfører internasjonal kapitalmobilitet at et lands realinvestering på kort og mellomlang sikt ikke behøver å motsvares av tilsvarende sparing. Norges petroleumsressurser i Nordsjøen illustrerer to slike situasjoner. Ved oppdagelsen av ressursene på 1970-tallet ble det behov for betyde-

17. OECD Trade and Labour Study 1996, Update OECD 2000.
18. Deler av dette avsnittet bygger i betydelig grad på S. Holden: «Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring», Fafo-rapport 273, 1999.

lige investeringer. Ved å låne i utlandet kunne Norge finansiere investeringene uten at vårt forbruk måtte reduseres tilsvarende. Nå er oljeutvinningen i en annen fase, ved at den først og fremst skal gi inntekter. Uten mulighet til eksport av kapital måtte Norge enten redusere utvinningstakten av olje kraftig, eller anvende oljeinntektene til økte investeringer eller økt forbruk innenlands. Globale kapitalmarkeder gjør det mulig å plassere en del av Norges petroleumsinntekter i fordringer i utlandet gjennom Statens Petroleumsfond.

For det andre innebærer internasjonal kapitalmobilitet en mulighet til å spre risiko. Ved å spre sin formue til mange land, kan en investor redusere risikoen knyttet til en uheldig utvikling i enkeltland. Særlig kan det være et poeng å plassere formue i andre land enn sitt eget, for å redusere risikoen knyttet til den økonomiske utviklingen i ens eget land. En gunstig tilleggsvirkning er at en investor som kan redusere risikoen ved å spre sin portefølje på mange land, kan være villig til å satse på mer risikofylte prosjekter med høyere forventet avkastning.

For det tredje innebærer internasjonal kapitalmobilitet økte muligheter til å spre økonomisk og teknologisk kunnskap. Dette er særlig relevant for utviklingsland, som kan bli tilført verdifull økonomisk og teknologisk kunnskap gjennom utenlandske investeringer i landet.

Det er vanskelig å tallfeste fordelene ved internasjonal kapitalmobilitet som er knyttet til mekanismene over. Videre er det også grunn til å tro at de gunstige mulighetene så langt bare er utnyttet i begrenset grad. En indikasjon på dette er at de aller fleste investorer har plassert den langt overveiende del av sin portefølje i eget land – en mye større andel enn det som kan forklares ut fra økonomiske forhold som forventet avkastning og risiko (se Lewis, 1995) [19]. Videre er det også mye større samvariasjon mellom et lands sparing og dets realinvestering enn det man skulle regne med under frie kapitalmarkeder.

Men internasjonal kapitalmobilitet innebærer også problemer og utfordringer. Det legger betydelige begrensninger på mulighetene til å føre en aktiv makroøkonomisk politikk og til å skattlegge kapital, se avsnitt 5.4.1 under. Det kan også føre til økt usikkerhet for land og enkeltindivider.

Mobiliteten av realkapital vil normalt være langt mindre enn for finanskapital på kort sikt. Dette har sammenheng med at det vil være store kostnader knyttet til flytting av realkapitalen. Dette vil selvsagt gjelde bygnings- og anleggskapital, mens det for andre typer realkapital som transportmidler vil være vesentlig lavere kostnader knyttet til en eventuell fysisk flytting.

På lang sikt er det imidlertid mindre viktig om realkapitalen er mobil eller ikke, siden realkapital er finanskapital helt fram til den fysiske gjennomføringen av investeringsprosjektet. Selv næringer med helt immobil realkapital, vil derfor kunne oppnå en flytting av kapitalen mellom land over tid, ved å la være å erstatte realkapitalen som slites ut og i stedet foreta investeringer på nytt sted.

19. K. K Lewis: «Puzzles in international financial markets», i G.M. Grossman and K. Rogoff (eds) Handbook of International Economics, 1913–1972, North-Holland, 1995.

5.4.1 Kapitalmobilitet og handlingsrommet for makroøkonomisk politikk

Dette avsnittet vurderer virkningene av kapitalmobilitet på penge- og finanspolitikken, og på mulighetene til å skattlegge kapital.

Internasjonal kapitalmobilitet legger viktige begrensninger på mulighetene til å føre en selvstendig penge- og valutapolitikk. I en situasjon med liten eller ingen internasjonal kapitalmobilitet, slik det var vanlig tidligere, hadde et land gode muligheter til å styre både valutakursen og innenlandsk rentenivå. Innenlandsk rentenivå kunne i stor grad styres gjennom sentralbankens inn- og utlånsrenter. Valutakursen kunne holdes fast ved at sentralbanken kjøpte opp/solgte evt. overskuddsetterspørsel/tilbud av landets valuta. Dersom myndighetene ønsket det, kunne valutakursen endres gjennom devaluering eller revaluering. I dagens situasjon med høy internasjonal kapitalmobilitet er det ikke mulig for et land å både styre valutakursen og innenlandsk rentenivå. Hvis landet tar sikte på å holde valutakursen fast, mister det muligheten til å styre det innenlandske rentenivået. Hvis landet derimot ønsker å styre det innenlandske rentenivået, må det istedenfor tillate valutakursen å flyte.

Erfaringene fra det siste tiåret har i tillegg vist at det kan være meget vanskelig å holde valutakursen fast, også selv om en er villig til å bruke renten til å forsvare valutakursen. Fastkurs-regimer er meget sårbare for spekulative angrep mot valutakursen, noe som Norge selv erfarte da en ble tvunget til å la kronen flyte i desember 1992. Ved høy kapitalmobilitet har valutaintervensjoner fra sentralbanken begrenset effekt, og under kortsiktige spekulasjonsbølger er også sentralbankens rentesetting utilstrekkelig.

Høy internasjonal kapitalmobilitet har likevel ikke fjernet muligheten til aktiv pengepolitikk. Ved flytende valutakurs kan sentralbanken langt på vei styre de korte innenlandske renter, og har dermed et viktig virkemiddel til å påvirke samlet innenlandsk etterspørsel. Sentralbanken kan også påvirke valutakursen gjennom rentesettingen. Selv om mulighetene for å holde en fast valutakurs er blitt vesentlig mindre, kan man i pengepolitikken sikte mot en stabil kurs, dvs. at man tillater kortsiktige svingninger, men sikter mot et stabilt valutakursnivå over tid.

Høy internasjonal kapitalmobilitet har også viktige konsekvenser for virkningene av finanspolitikken. Dersom et land har en troverdig fast valutakurs, medfører høy kapitalmobilitet at renten må være lik renten i de land som landet har knyttet sin valuta mot. Dermed blir finanspolitikken mer effektiv enn ved lav kapitalmobilitet. Ved lav kapitalmobilitet vil ekspansiv finanspolitikk vanligvis føre til høyere innenlandsk rentenivå, noe som motvirker virkningen av finanspolitikken. Dette unngår man ved fast valutakurs og høy kapitalmobilitet. Som nevnt over viser imidlertid erfaringene at fast valutakurs er meget vanskelig å opprettholde, bortsett fra gjennom deltakelse i en pengeunion. Troverdig fast valutakurs, evt. ved deltakelse i en pengeunion, har også den ulempe at renten ikke kan brukes i den innenlandske konjunkturstyringen, nettopp fordi renten er bestemt fra utlandet. Uten deltakelse i en pengeunion må en regne med at penge- og valutamarkedet reagerer på den finanspolitikken som føres. Normalt vil mer ekspansiv finanspolitikk føre til høyere renter. Dette kan skje ved at sentralbanken hever renten for å motvirke den inflasjonstendens som skapes av ekspansiv finanspolitikk. Det kan også skje

ved at ekspansiv finanspolitikk fører til devalueringsforventninger, som igjen innebærer høyere renter.

Høy internasjonal kapitalmobilitet legger sterke begrensninger på muligheten til å skattlegge kapital. Når kapital kan flyttes fritt over landegrensene, vil den naturligvis lettere strømme vekk fra de land som har høy skatt på kapital, og over til land med lavere kapitalskatt. Først og fremst kan dette gjelde nyinvesteringer. Land med lav bedriftsbeskatning, som Irland, har i stor grad lykkes å tiltrekke seg utenlandske investeringer, på bekostning av land med høyere bedriftsskatt. Fordi utenlandske investeringer ofte kan medføre høyproduktive arbeidsplasser med høy lønnsevne, kan gevinsten ved å tiltrekke seg utenlandske investeringer være betydelig høyere enn den direkte skatteinngangen fra bedriften.

I noen sammenhenger kan skattebasene for kapitalskatter flytte over landegrensene uten at kapitalen gjør det. Multinasjonale selskaper kan gjøre dette ved å endre regnskapsverdiene på leveranser mellom datterselskaper i ulike land, slik at overskuddet fremstår som inntjent i de land der bedriftsbeskatningen er lavest (Tanzi, 1996) [20] . Sett fra landet som forlates kan dette riktig nok være bedre enn at selve kapitalen flyttes, og arbeidsplasser går tapt. Men det innebærer likevel at skatteinntekter går tapt, og naturligvis kan dette skje mye raskere enn det ville vært mulig å flytte selve kapitalen i form av fysiske produksjonsenheter.

Som drøftet over, har investorer en tendens til å beholde en større del av sin formue i eget land enn det rene økonomiske betraktninger skulle tilsi. I tillegg påvirkes naturligvis investeringer og porteføljebeslutninger av en rekke andre faktorer enn kapitalbeskatningen. Disse forholdene demper kapitalflukten fra land som har høyere kapitalbeskatning enn andre land. Til tross for dette er den internasjonale kapitalmobiliteten nå så høy at det er vanskelig for enkeltland å ha betydelig høyere kapitalskatt enn andre land. Uten internasjonal koordinering kan det være en fare for at kapitalbeskatningen blir presset stadig lavere gjennom konkurranse mellom nasjonalstater.

Over det siste tiåret har bedriftsbeskatningen blitt betydelig redusert i de fleste OECD-land (Tanzi, 1996). Det er imidlertid vanskelig å vite hvor viktig skattekonkurranse mellom ulike land har vært for denne utviklingen, den kan også til en viss grad skyldes endrede ideologiske oppfatninger om bruken av bedriftsbeskatning. Det er heller ikke åpenbart om denne utviklingen er uheldig. På den ene siden kan det trekkes frem klare effektivitetsmessige argumenter for at skatten på kapital bør være lav, knyttet til at langsiktige investeringer kan bidra til økt økonomisk vekst. På den andre siden innebærer lavere skatt på kapital også en endring i inntektsfordelingen, ved at offentlig sektor i større grad må finansieres gjennom skatt på mindre mobile skattegrunnlag som eiendom og i en viss grad arbeidskraft, jf. avsnitt 13.1 og 13.2.

5.4.2 Vekst i utenlandske direkteinvesteringer – eierskap

Veksten i utenlandske direkteinvesteringer er en god indikasjon på i hvilken grad man kan snakke om økt globalisering av økonomien og økende grad av internasjonalisering av eierskapet i næringslivet.

20. V. Tanzi: «Globalization, tax competition and the future of tax systems», IMF Working paper 96/141, 1996.

USA, Canada, Japan og EU-landene står for hovedtyngden av både inngående og utgående utenlandske direkteinvesteringer på global basis. De asiatiske landene utenom Japan hadde en særlig kraftig vekst i inngående direkteinvesteringer og en lavere vekst i utgående direkteinvesteringer inntil Asia-krisen. I EU/EØS-området er inn- og utgående direkteinvesteringer totalt sett i balanse, men det er store variasjoner landene i mellom. England og Irland har hatt betydelig overskudd av inngående direkteinvesteringer det siste tiåret.

Utenlandske investorer eier om lag 1/3 av norske børsnoterte aksjer (kilde: Oslo Børs). Andelen har holdt seg om lag på dette nivået de siste 5 årene, og er ikke mye høyere enn utlendingers eierandeler i andre land. Når det gjelder utlendingers eierandeler i ikke-børsnotert næringsliv, er det knyttet stor usikkerhet til beregningsmetodene. Utlendinger har imidlertid trolig en langt lavere eierandel i ikke-børsnotert næringsliv enn i børsnotert næringsliv.

Tabell 5.1: Beholdningen av direkte investert kapital. Geografisk fordelt

	Til Norge (pr. 31.12.98)		Fra Norge (pr. 31.12.97)	
	mrd. kroner	pst.	mrd. kroner	pst.
Nederland	50,3	25,4	19,8	9,8
USA	45,4	22,9	39,9	19,8
Sverige	28,2	14,2	29,2	14,5
Storbritannia	19,1	9,6	20,8	10,3
Frankrike	11,6	5,9	9,3	4,6
Danmark	9,3	4,7	27,2	13,5
Finland	6,9	3,5	5,8	2,9
Tyskland	5,6	2,8	7,7	3,8
Øvrige land	21,8	11,0	41,4	20,6
Totalt	198,2	100,0	201,1	100,0

Kilde: Norges Bank.

På 1980-tallet var det lavere vekst i direkteinvesteringer ut og inn av Norge enn på global basis (kilde: Norges Bank og UNCTAD). I perioden 1990–1998 har det imidlertid vært høyere vekst i beholdningen av inngående direkteinvesteringer i Norge (i gjennomsnitt om lag 14 pst. årlig) enn på global basis (i gjennomsnitt om lag 11 pst. årlig).

Norge har tradisjonelt sett vært netto importør av utenlandske direkte investeringer. Dette er ikke lenger tilfelle, da det de senere årene gjennomgående har vært høyere vekst i norske direkteinvesteringer i utlandet enn i utenlandske direkteinvesteringer i Norge. I perioden 1988–1997 var det en årlig vekst i beholdningen av norske direkteinvesteringer i utlandet på ca. 27 pst. (nominelle priser), mens beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer i Norge hadde en årlig økning på ca. 13 pst. i samme periode. Nordmenns beholdning av direkteinvesteringer i utlandet oversteg for første gang

utlendingers beholdning av direkteinvesteringer i Norge i 1994, jf. figur 5.1, og forskjellen har steget frem til og med 1997, som er det siste året vi har sammenlignbare tall for. Utviklingen skyldes i stor grad at beholdningen av norske direkteinvesteringer i utlandet innenfor de fleste næringer har vokst sterkere enn utlendingers tilsvarende beholdninger i Norge Veksten i nordmenns investeringer i utenlandske tjenesteytende næringer har i denne sammenheng utpekt seg som spesielt sterk.

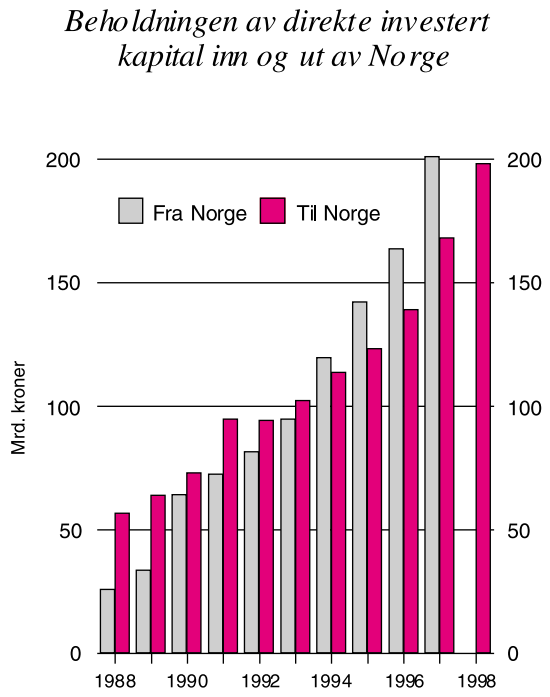
Tabell 5.2: Beholdningen av direkte investert kapital. Næringsfordelt

	Til Norge (pr. 31.12.98)		Fra Norge(pr. 31.12.97)	
	mrd. kroner	pst.	mrd. kroner	pst.
Oljeutvinning og bergverksdrift	85,0	42,9	75,4	37,5
Industri	37,3	18,8	41,6	20,7
Nærings- og nytelsesmiddelindustri	2,0	1,0	1,8	0,9
Trevare og treforedling, forlag og grafisk	1,0	0,5	5,1	2,5
Kjemisk industri og oljeraffinering	25,5	12,9	28,0	13,9
Metallindustri	5,0	2,5	2,0	1,0
Verkstedindustri	1,3	0,7	1,5	0,7
Transportmidler inkl. skip og oljeplattformer	0,8	0,4	0,5	0,2
Annen industri	1,7	0,9	2,7	1,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	3,0	1,5	..	..
Tjenesteytende næringer ekskl. offentlig forvaltning	70,1	35,4	74,0	36,8
Varehandel	22,3	11,3	7,3	3,6
Hotell- og restaurantvirksomhet	0,5	0,3	3,5	1,7
Transport, lagring, post og telekommunikasjon	5,4	2,7	9,8	4,9
Bank- og finansieringsvirksomhet	7,7	3,9	0,9	0,4
Forsikringsvirksomhet	2,1	1,1	1,0	0,5
Forretningsmessig tjenesteyting	26,5	13,4	50,5	25,1
Eiendomsdrift	2,9	1,5	0,9	0,4
Andre tjenester	2,7	1,4	0,1	0,0
Andre næringer	2,8	1,4	10,1	5,0
Totalt	198,2	100,0	201,1	100,0

Kilde: Norges Bank

Omfanget av inngående og utgående direkteinvesteringer vil trolig vokse også i fremtiden, noe som illustreres av en rekke eksempler i den senere tid som oppkjøpet av Elkjøp, sammenslåingen av det norske rederiet Wilhelmsen med svenske Wallenius, Telenors forsøk på oppkjøp av det irske teleselskapet Esat Telecom og Norske Skogs oppkjøp av newzealandske Fletcher Challenge Paper.

Hovedtyngden av norske direkteinvesteringer i utlandet er i EU-landene, jf. tabell 5.1. Ved utgangen av 1997 var 70 pst. av de norske investeringene lokalisert i EU-landene. USA, Sverige, og Danmark er blant de landene som har tiltrukket seg størst andel av norsk investert kapital. Det har også vært en sterk økning i norsk investert kapital i Øst-Europa og i Asia.



Figur 5.1 Beholdningen av direkte investert kapital inn og ut av Norge. 1988–19981. I mrd. kroner (løpende priser)

1) Beholdningstall for norske direkteinvesteringer i utlandet i 1998 foreligger ennå ikke. Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må blant annet ses i sammenheng med at en fra og med dette året inkluderer datterselskapers datterselskaper i tallgrunnlaget. Fra og med 1991 ble tilsvarende endring gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge. Tallene inkluderer etablering av datterselskap, kjøp av aksjer og andeler i eksisterende selskap, tilførsel av annen egenkapital, lån fra mor- til datterselskaper og andre låneforhold mellom beslektede selskap.

Kilde: Norges Bank.

Når det gjelder utlendingers investeringer i Norge, blir EU-landene og USA stadig mer dominerende. EU-landene og USA hadde samlet ved utgangen av 1998 en andel på nær 92 pst. av all direkte investert kapital i Norge. Investeringer fra Nederland har bidratt sterkest til denne veksten de siste årene, og landet sto med en beholdning ved utgangen av 1998 på 50,3 mrd. kroner, dvs. en andel på 25 pst. Dette har sammenheng med at investorer fra andre land i en del tilfeller kanaliserer sine investeringer i Norge gjennom nederlandske datterselskaper, bl.a. som følge av gunstige nederlandske skatteregler.

Utenlandske investeringer har gjennom årene i mange tilfeller vært avgjørende for utviklingen av ny norsk næringsvirksomhet. Oppbygging av nye næringer og ekspansjon i eksisterende næringer på begynnelsen av 1900-tallet innebar et kapitalbehov som klart oversteg innenlandsk sparing. Industrifinansieringen kom derfor i stor grad i form av kapitalimport fra utlandet. Den utenlandske kapitalen ble i første rekke investert i de mest avanserte selskapene innenfor elektrokjemi, elektrometall, papirindustri og gruveselskaper. I de senere årene har utenlandske investeringer hovedsakelig vært rettet mot petroleumssektoren og tjenesteytende sektor, og i mindre grad mot industrien, jf. tabell 5.2. Innenfor tjenesteytende sektor er den utenlandske kapitalen først og fremst plassert innenfor forretningsmessig tjenenesteyting og varehandel. Innenfor industrien er kjemisk industri klart dominerende

Nordmenns investeringsprofil i utlandet er i stor grad sammenfallende med utlendingenes investeringsprofil i Norge, ved at investeringene i hovedsak er rettet mot petroleumssektoren og tjenseteytende næringer, og i mindre grad mot industrien. Av de tjenesteytende næringene er forretningsmessig tjenesteyting klart dominerende. Industriinvesteringene er i første rekke rettet mot kjemisk industri.

Samtidig som den sterke økningen i globale utenlandske direkteinvesteringer indikerer økende internasjonalisering av kapitalmarkedet, kan denne typen internasjonale kapitalbevegelser også skyldes begrenset mobilitet eller transaksjonskostnader i andre markeder, som innsatsvare, ferdigvare- eller tjenestemarkedene. Mest typisk er dette for naturressursforekomster som ikke er bevegelige over landegrensene i det hele tatt, jf. den høye andelen som petroleumssektoren utgjør av utenlandske direkteinvesteringer i Norge.

Tradisjonelt har direkteinvesteringer i utlandet blitt foretatt ut fra ønske om tilgang til og utnyttelse av naturressurser. For Norges del er dette fortsatt viktig, ved de betydelige utenlandske direkteinvesteringer som retter seg mot utvinning av naturressurser. Etter hvert har adgang og nærhet til markeder blitt viktigere. Omgåelse av handelshindre, ved produksjon innenfor et marked som alternativ til eksport, er et element i denne sammenhengen. Erfaringer tyder på at etableringer ute i hovedsak virker positivt inn på eksporten fra moderlandet, blant annet gjennom handel mellom enheter innenfor samme konsern. Andre viktige motiverende faktorer ved investeringer ute er pris på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer, samt tilgang på kompetanse og konkurransedyktige underleverandører. Videre har mange direkteinvesteringer karakter av strategiske oppkjøp, f.eks. for å få tilgang til ulike typer verdifull immateriell kapital som patenter, velkjente merker og bedriftsintern kunnskap, eller for å få utnyttet egen immateriell kapital. Internasjonalisering av næringsvirksomhet skjer også i tiltagende grad gjennom ulike former for *allianser mellom foretak* i flere land som går utover tradisjonell eierintegrasjon. Eksempler på dette er samforetak (joint ventures), lisensieringsavtaler, franchising, underleverandørsystemer, jf. nærmere omtale i avsnitt 8.4. Underleveranser og distribusjonskanaler er i stigende grad globale. De fleste større konsern fordeler sin aktivitet mellom ulike land for å utnytte lokale fortrinn.

5.5 Vare- og tjenestemarkedet

I noen sammenhenger er det hensiktsmessig å kategorisere ulike produkter (dvs. varer og tjenester) etter i hvilken grad de er gjenstand for internasjonal handel. Med lokale produkter menes produkter som det handles lite med internasjonalt på grunn av for eksempel høye transportkostnader eller politiske handelshindre. Dette er altså produkter som vi må produsere selv dersom vi ønsker oss disse. Med internasjonale produkter menes produkter som lett kan eksporteres og/eller importeres. Skillet mellom lokale og internasjonale produkter faller sammen med skillet mellom konkurranseutsatt (k)-sektor og skjermet (s)-sektor i Aukrust-modellen. I k-sektor medfører konkurranse fra utenlandske bedrifter at bedriftene i liten grad kan velte generelle innenlandske kostnadsøkninger over i prisene. I s-sektor er det ikke konkurranse fra utenlandske bedrifter, og dermed kan bedriftene på lang sikt velte generelle kostnadsøkninger i sin helhet over i prisene fordi konkurrentene også har de samme kostnadsøkningene. Begrepet *skjermet sektor* innebærer imidlertid ikke at den enkelte virksomhet er skjermet, da det kan være hard konkurranse mellom de ulike innenlandske virksomhetene, jf. avsnitt 12.3.2. Se vedlegg 8 av Asbjørn Rødseth for en grundigere drøfting av skillet mellom ulike typer produkter og sektorer.

Næringer som produserer internasjonale varer og tjenester kan deles i to; naturressursbaserte næringer og det som kan kalles «rotløse» næringer. Naturressursbaserte næringer vil, som navnet tilsier, lokaliseres nær naturressursene, og produksjon vil foregå så lenge det er lønnsomt. «Rotløse» næringer er næringer som kan lokaliseres «hvor som helst», fordi ingen spesielle naturressurser kreves, og fordi produktene kan transporteres med lav kostnad dit kundene er. Ut fra denne definisjonen kan mange typer vareproduksjon, og også en del typer tjenester, kunne karakteriseres som rotløse. Rotløse næringer vil lokalisere seg der hvor lønnsomheten er størst, og det vil typisk være der de reelle produksjonskostnadene er lavest.

På kort sikt er også virksomheter i rotløse næringer vanligvis lite mobile, fordi de normalt vil ha betydelig realkapital som har liten alternativ verdi. Nyinvesteringer innen rotløse næringer vil imidlertid kunne lokaliseres hvor som helst, og over tid vil derfor all rotløs næringsvirksomhet være fullstendig mobil.

Klassifiseringen av et produkt som lokalt eller internasjonalt vil ikke ligge fast over tid. Etterkrigstidens liberalisering av vare- og tjenestemarkedene har bidratt til stadige reduksjoner i kostnadene knyttet til internasjonal handel og dermed økt mobilitet i vare- og tjenestemarkedene. Internasjonal handel har økt kraftig over flere tiår, både i verdi og som andel av produksjon og forbruk. De siste 25 årene har verdenshandelen økt mer enn dobbelt så raskt som BNP.

De siste års utvikling har – i tillegg til nedbygging av handelshindre i regi av GATT/WTO – blitt stimulert av fremveksten av nye frihandelsområder og handelsliberaliseringen innen en rekke utviklingsland og tidligere statshandelsland. Utviklingen har også blitt stimulert av stadige effektiviseringer og kostnadsreduksjoner innen transport og informasjonsteknologi. Friere internasjonal handel har i seg selv bidratt til mer effektive vare- og tjenest-

emarkeder. I tillegg kan sterkere potensiell utenlandsk konkurranse bidra til at hjemmekonkurrerende produsenter blir mer effektive.

En økende andel av internasjonal handel skjer innenfor store konsern, og et begrenset antall av disse har en stor andel av den samlede verdenshandelen. I tillegg er en ny handelskanal i ferd med å vokse fram over Internett, som blant annet vil forenkle mindre bedrifters adgang til de globale markedene, uavhengig av geografisk lokalisering.

Handelen med tjenester er økende, men fortsatt utgjør handel med varer 4/5 av den samlede verdenshandelen. Store deler av tjenestemarkedene og flere varemarkeder er knyttet til stedbundne kunder eller ressurser. Innen slike markeder er det generelt lite meningsfullt å snakke om internasjonalt mobile virksomheter. Dette vil typisk gjelde offentlig tjenesteproduksjon, hvor hovedformålet er å yte tjenester til landets befolkning, og ressursbaserte næringer som primærnæringene, olje- og gassutvinning, bergverksdrift og kraftforsyning. Bildet er imidlertid nyansert. Innenfor tradisjonelt stedbundne offentlige tjenesteproduksjoner som kirurgiske operasjoner og sykehjemsdrift, er hjertebroen til England og planer om sykehjem i Spania eksempler på at grensene på ingen måte er absolutte.

Innenfor størstedelen av private tjenesteytende næringer vil hovedformålet være å yte tjenester til lokale eller nasjonale kunder. Dette vil f.eks. trolig gjelde de fleste bedriftene innen bygg- og anleggssektoren, varehandel, hotell- og restaurantsektoren og privat tjenesteyting. Eksportmulighetene for tjenester begrenses dessuten av at arbeidskraftens mobilitet er relativt lav. Flere bedrifter innen hotell- og restaurantsektoren kan også sies å utnytte stedbundne ressurser i form av tjenesteyting i tilknytning til turisme og severdigheter av ulike slag, selv om kundene/turistene selvsagt er svært så mobile.

Selv om de fleste tjenester er å anse som lokale produkter, kan eierkapitalen – eierskapet – imidlertid være internasjonal mobil. Eksempelvis kan nettopp tilgang til stedbundne ressurser eller kunder være et viktig motiv for utenlandske direkteinvesteringer i Norge.

Enkelte store bedrifter i bygg- og anleggssektoren har noe eksport (entreprenørselskaper), noe som bl.a. kan ses i sammenheng med at arbeidskraftmobilitet innen denne sektoren kan være høyere enn for gjennomsnittet, jf. avsnitt 5.2.1 om mobilitet i arbeidsmarkedet. Hovedmarkedet også for disse bedriftene er likevel hjemmemarkedet.

Innen tjenestesektorene finansformidling, forretningsmessig tjenesteyting og samferdsel er bildet trolig mer blandet. Den teknologiske utviklingen har økt både eksportmulighetene og kundenes tilgjengelighet til utenlandske finanstjenester, arkitekthjelp, ingeniørrådgivning, programvareproduksjon og regnskapshjelp. Det er f.eks. relativt enkelt å overføre tegninger, regnskapsdata e.l. til de fleste steder på kloden. Enkelte bedrifter innen shippingrelaterte tjenester kan vise til at hoveddelen av virksomheten skjer utenfor landet. Internasjonal lufttransport driver i utgangspunktet virksomhet i flere land og såvel kapitalutstyr som arbeidssted er naturlig svært mobilt. Det samme gjelder for det meste av sjøfarten, med unntak for fergedrift og innenlandske kystruter. Videre har muligheten for satelittbasert telefoni og deregulering innen de fleste land åpnet for nye muligheter for handel med teletjenester. Det

er på denne bakgrunn trolig riktig å karakterisere enkelte spesialiserte norske tjenestenæringer som relativt internasjonalt mobile.

5.6 Lokalisering av næringsvirksomhet

En viktig drivkraft i globaliseringsprosessen er at markedene vokser ved at stadig flere inkluderes, og at dette bidrar til å øke verdiskapingen i de landene som deltar i den internasjonale arbeidsdelingen. Dette er igjen en viktig grunn til at stadig flere land åpner stadig flere sektorer for markedsbasert handel og internasjonal konkurranse.

Men samtidig bidrar globaliseringen til at det blir lettere for bedriftene å flytte sin produksjon mellom land. Dermed øker risikoen for at deler av produksjonsgrunnlaget kan flytte ut, samt at utenlandsk kapital og kompetanse som kan lokaliseres i Norge alternativt lokaliseres i andre land. Slik sett skjerper globaliseringen konkurransen mellom land om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet. Handlefriheten i den økonomiske politikken blir redusert. Dersom næringslivet gis dårligere rammevilkår enn i andre land, kan konsekvensene bli at virksomhetene flytter ut.

Det er rammevilkårene i vid forstand som er avgjørende for bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. I kapitlene 12 og 13 vil utvalget gå grundig inn på dette. I dette avsnittet belyses hvilke motiver som synes å være dominerende når investeringsbeslutninger tas, og betydningen av «næringsklynger» for spørsmålet om lokalisering av næringsvirksomhet drøftes.

I økende grad er deler av næringslivet på vandring over landegrensene, jf. den kraftige økningen i utenlandske direkteinvesteringer. I litteraturen [21] skilles det mellom fire ulike motiver for slike investeringer:

- *Ressursmotivet.* Foretaket etablerer seg i utlandet for å få tilgang til attraktive ressurser. Dette kan være råvarer, halvfabrikata, merkevarer eller teknologi.
- *Markedsmotivet* . Foretaket etablerer seg i et attraktivt og godt betalende marked for å komme nærmere kundene og betjene disse på en mest mulig effektiv måte.
- *Effektiviseringsmotivet* . Foretaket velger å lokalisere virksomheten til spesifikke områder for å utnytte gitte lokaliseringsfordeler som for eksempel lave kostnader, god tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft, høyt teknologisk nivå, gode offentlige rammebetingelser m.v. Det kan også dreie seg om selskaper som kjennetegnes av geografisk arbeidsdeling og funksjonell oppsplitting av enheter, og etableringen kan dermed være uttrykk for kostnadseffektive lokaliseringsløsninger basert på skala- og samdriftsfordeler.
- *Strategimotivet* . Det er her nærliggende å tenke på såkalte fiendtlige oppkjøp (oppkjøp av brysomme konkurrenter), lokalisering til samme geografiske område som markedslederen, eller det å møte rivaler gjennom etablering i deres hjemmemarked.

21. J. Dunning: «The eclectic paradigm of international production. A restatement and some possible extensions», Journal of International Business Studies, vol. 19, 1–31, 1998.

SNF [22] har i case-studier av utenlandske etableringer i fire norske storbyregioner (Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim) funnet markedsmotivet som det klart dominerende motivet for bedriftenes valg av lokaliseringssted. I tillegg fant de enkelte eksempler på ressursmotiverte og strategisk motiverte etableringer. Effektiviseringsmotivet var nesten helt fraværende. Disse resultatene tyder på at utenlandske selskaper i første rekke etablerer seg i Norge for å få innpass i det norske markedet. Resultatene kan dessuten gi en indikasjon på at Norge i liten grad tiltrekker seg såkalte rotløse næringer. Slike næringer lokaliserer seg der hvor kostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået (effektiviseringsmotivet), jf. avsnitt 5.5.

Et kjent resultat fra økonomisk teori om internasjonal handel at det enkelte land vil eksportere de produkter der landet har komparative fortrinn, dvs. de produkter som landet relativt sett kan produsere billigere enn andre land. På den måten vil internasjonalt varebytte føre til utnyttelse av de ulike lands komparative fortrinn, og dermed føre til en mer effektiv utnyttelse av ressurser og kunnskap enn det man ville få om hvert land skulle klare seg på egen hånd. Denne formen for internasjonal arbeidsdeling vil typisk innebære geografisk spredning av næringsvirksomhet.

Dersom det bare fantes krefter av ovennevnte type, ville den geografiske fordelingen av økonomisk virksomhet være spredt, og i hovedsak bestemt av hvor ressursene befant seg i utgangspunktet – altså av den fysiske fordeling av naturressurser, og av den historisk betingede fordeling av personer og reproduserbare ressurser. Slik er det imidlertid ikke. Det meste av økonomisk virksomhet foregår i geografiske klynger – i byer og tettsteder, og i geografisk avgrensede næringsmiljøer. På næringsnivå er de sterke industrielle konsentrasjonene man fikk i midt-England etter den industrielle revolusjon og i Ruhrområdet mot slutten av forrige århundre gode eksempler. Konsentrasjonen av amerikansk bilindustri i Detroit, opphopningen av finansinstitusjoner i London og klyngen av IT-bedrifter i Silicon Valley er andre. I norsk sammenheng er det nærliggende å peke på skipsutstyr- og skipsverftsindustrien på Vestlandet og møbelindustrien på Sunnmøre.

I de senere år er det utviklet økonomisk teori som forklarer opphopning av næringsvirksomhet i klynger. Slike næringsmiljøer vil typisk være preget av at det eksisterer samvirkegevinster, dvs. at produktiviteten, og med det lønnsomheten, i én bedrift påvirkes positivt (via markedene for arbeidskraft, innsatsvarer eller sluttprodukter) av å ligge i nærheten av andre bedrifter. Med det blir produktiviteten høyere jo større næringsmiljøet er. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det må være tale om noe mer enn bare vanlige ringvirkninger. For at markedskoblinger skal skape samvirkegevinster, må det være stordriftsfordeler et eller annet sted i verdikjeden, slik at markedets størrelse er en reell begrensning på konkurransegrad eller vareutvalg.

Samvirkegevinstene kan være både direkte og indirekte. Det klassiske eksemplet på en direkte samvirkegevinst er den mellom birøkt og fruktdyrking, der fordelene av samlokalisering er åpenbare. Tilsvarende samlokaliseringsfordeler oppstår om f.eks. kunnskaper opparbeidet i én bedrift, direkte kommer nærliggende foretak til gode. Eksempler på årsaker til indirekte sam-

22. G. Rusten, T. Kvinge og S.-E. Jakobsen: «Internasjonalt eierskap i norsk næringsliv. Omfang og effekter nasjonalt og regionalt», SNF-rapport 24/99.

virkegevinster kan være felles kundekrets, felles underleverandørkrets, felles arbeidsmarked og felles kapitalmarked.

Ovennevnte har én klar implikasjon mht. lokalisering av næringsvirksomhet i en global kontekst: Fri flyt av kapital og varer og tjenester vil føre til at likeartede bedrifter og næringer vil tendere til å søke sammen i klynger for å utnytte direkte og/eller markedstilknyttede eksternaliteter, mens ulike bedrifter og næringer vil lokaliseres på ulike steder som følge av utnytting av komparative fortrinn.

Det har klart positiv verdi for et område eller land at bransjer med klyngeskapende mekanismer blir lokalisert der. Årsaken er at virksomhet som ikke behøver å ligge i klynger (altså virksomhet med konstant eller avtagende skalautbytte, eller virksomhet der skalafordeler bare finnes på bedriftsnivå), vil være tilgjengelig for et område uansett – å få slik virksomhet er bare et spørsmål om prisnivået på innsatsfaktorer. Om en klynge er lokalisert et sted, kommer den derfor som et tillegg til annen virksomhet. Er det ledige ressurser, vil den gi økt sysselsetting. Er det knapphet på ressurser, vil den presse opp lønninger og andre faktorpriser; altså føre til høyere realavlønning av innsatsfaktorene. I begge tilfeller vil realinntekten i området (evt. landet) bli høyere. [23]

Flere næringsklynger med internasjonal virksomhet er i dag lokalisert i Norge. Forskningsprosjektet Et konkurransedyktig Norge [24] var det første forsøket på å foreta en bred kartlegging av norske næringsklynger. I prosjektet kom den maritime næringsklyngen ut som den mest komplette, den mest globale og den mest mobile, selv om skipsverftene ble betegnet som en svak del av denne klyngen. Olje- og gassklyngen kom ut som nummer to. Klyngen var den mest vekstkraftige, den mest teknologiske og den mest lønnsomme. Manglende internasjonalisering trakk imidlertid ned helhetsinntrykket. Fisk og havbruk ble rangert som den tredje mest komplette næringsklyngen. Klyngen hadde det største eksportpotensialet, var mest distriktsvennlig, men samtidig mest regulert. I tillegg ble lite foredling påpekt som en svakhet.

I forbindelse med forskningsprosjektet «Et verdiskapende Norge» i regi av Handelshøyskolen BI, er det i år blitt foretatt en nærmere analyse av følgende fire næringsklynger rangert etter verdiskapingspotensiale: [25]

- Sjømat, som anses å ha størst markedspotensiale og størst urealisert klyngepotensiale.
- Energi. Riktignok vurderes oppstrømsaktiviteter å ha begrenset vekstpotensiale, men olje- og gassklyngen kan vokse sammen med kraft i et internasjonalt energimarked som er i stor endring og som vil fortsette å vokse.
- Maritim, som fremdeles har et stort klyngepotensiale og moderat markedspotensiale.
- Tele og IT, hvor det er et enormt markedspotensiale; kompetanseressursene er gode, men klyngemekanismene er for svake til at Norge kan hevde seg på bred basis. Derimot kan Norge bli globalt ledende i nisjer innenfor kompetanseområder som er sentrale i de andre klyngene.

23. Kilde: NOU 1996: 17, «I Norge – for tiden?».
24. Se for eksempel vedlegg 10 av Torger Reve.
25. Jf. vedlegg 10.

Oljevirksomheten er kanskje det fremste eksempelet på hvordan man har skapt en internasjonal konkurransedyktig klynge i Norge. Da oljen ble funnet i Nordsjøen, ble det gjennomført et felles løft hvor myndighetene og private oljeselskaper investerte store beløp for å realisere oljeeventyret. Samtidig med at nasjonale oljeselskap fikk gode utviklingsmuligheter, ble utenlandsk kompetanse trukket inn ved at myndighetene valgte å trekke inn de fremste internasjonale oljeselskapene. Videre ble det fra myndighetenes side lagt tilsvarende stor vekt på å utvikle en kompetent og konkurransedyktig offshoreindustri. Under krevende naturgitte forhold og med nye teknologiske utfordringer har tette relasjoner mellom oljeselskap og offshoreindustrien betydd svært mye. Ikke minst har det vært et kunnskapsmessig fellesskap mellom oljeselskap, engineeringfirma og leverandørindustri som har gjort det mulig å kommunisere, utveksle personell, og utvikle nye konsepter og løsninger. Driftserfaring har blitt kanalisert tilbake til leverandørindustrien, og begge parter har lært seg til å samhandle med forskningsmiljøer og internasjonale spesialister. Den oljeindustrielle klyngen i Norge har etter hvert utviklet seg til en relativt komplett næringsklynge. [26]

I følge enkelte forskere har havet og våre marine ressurser mulighet til å kompensere for bortfallet av oljeinntekter. [27] Norge har naturgitte fortrinn som et stort og beskyttet kystfarvann, et klima tilpasset produksjon av sjømat og store arealer for dyrking av marin plantebiomasse. Norge har i en årrekke vært et av de ledende landene innen teknologi for kartlegging av havbunnen og marine ressurser. Det er også andre tegn til næringsklynger med vekstpotensiale. Et eksempel er oppdrettsnæringen som lever i et kunnskapsmessig fellesskap med bl.a. forskere (Norge er ledende på bl.a. foring og medisinering), utstyrsleverandører og transportører. I tillegg til fornybare biologiske ressurser, kan kyst- og havområdene også romme andre utnyttbare verdier.

Det er svært vanskelig i dag å vite hvilke levedyktige næringsklynger Norge har om 10–20 år fra nå. En kan imidlertid fastslå at en utvikling framover som i stor grad vil bli drevet av samvirkegevinster i næringsklynger, vil innebære betydelige utfordringer for land i den geografiske periferien i forhold til de viktige markedene.

For nærmere å belyse hva som er bestemmende for bedrifters valg av lokalisering, viktigheten av næringsklynger og hvilke implikasjoner dette har for norsk økonomisk politikk, har utvalget satt ut to utredninger til henholdsvis Victor D. Norman og Torger Reve, jf. vedlegg 9 og 10.

5.7 Oppsummering og utfordringer

Samhandel og investeringer over landegrensene øker, flere virksomheter organiseres på tvers av landegrenser og tidligere nasjonale markeder åpnes for internasjonal konkurranse. Forretningsmessige transaksjoner mellom land blir enklere. Markeder knyttes tettere sammen både på globalt og regionalt plan. Framstilling av produkter skjer i økende grad gjennom integrerte ver-

26. Se for eksempel T. Reve, T. Lensberg og K. Grønhaug: «Et konkurransedyktig Norge», Tano, 1992.
27. Se for eksempel DKNVS (Vitenskapsselskapet) og NTVE (Vitenskapsakademiet): «Norges muligheter for verdiskaping innen havbruk», Trondheim 1999.

dikjeder hvor ulike ledd er plassert i forskjellige land. Dette øker den gjensidige avhengigheten men også sårbarheten landene imellom. I Europa, som er det dominerende området for norsk samhandel og uteinvesteringer, påvirkes konkurranseforholdene av etableringen av det indre markedet og EØS-avtalen. Innføring av markedsøkonomi i Øst-Europa og den sterke veksten i Asia og Stillehavsområdet de senere årene fører også til endringer i internasjonale markeder.

Norge er et lite land og vi kan derfor bare kan oppnå høy inntekt ved å spesialisere store deler av vår produksjon. Dette tilsier åpenhet og stor grad av handel med utlandet. De frie kapitalbevegelsene og de sammenvevde markedene har gitt oss større muligheter til å bruke landets ressurser effektivt. Samtidig medfører større åpenhet økt konkurranse både ute og i vårt hjemmemarked. Stadig flere sektorer åpnes for konkurranse, både gjennom internasjonale avtaler og som resultat av dereguleringsprosesser innenfor de enkelte landene.

Samtidig som deler av næringslivet i økende grad er på vandring over landegrensene, vil dereguleringer og økende markedsintegrasjon i Europa og andre regioner kunne føre til sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet (næringsklynger). Slik sett skjerper globaliseringen konkurransen mellom land om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet. For land i den geografiske periferien vil en slik utvikling kunne medføre en fare for svekkelse av eksisterende næringsmiljøer.

Omlokalisering av virksomhet og utvikling mot en ny europeisk økonomisk geografi har trolig større betydning for Norge enn for mange andre europeiske land. Dette skyldes dels Norges geografiske beliggenhet og dels at Norge, i løpet av de neste tiårene, må utvikle ny internasjonal konkurranseutsatt virksomhet som supplement til, og delvis til erstatning for, oljevirksomheten.

Det er rammevilkårene i vid forstand som er avgjørende for bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. Dersom næringslivet gis dårligere rammevilkår enn i andre land, kan konsekvensene bli at virksomheter flytter ut uten at tilsvarende mange flytter inn. Handlefriheten i den økonomiske politikken er således blitt redusert. Enkelte empiriske undersøkelser kan gi en indikasjon på at Norge i liten grad tiltrekker seg såkalte rotløse næringer, dvs. næringer som lokaliserer seg der hvor kostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået.

Økt mobilitet over landegrensene kan i seg selv ha positive effektivitetsvirkninger, blant annet ved at det bidrar til at kapital flytter dit avkastningen er høyest og ved at varer og tjenester produseres der kostnadene er lavest. På den annen side fører økt mobilitet til at lokalisering blir mer følsom for endringer i skattebelastningen. Et høyt skattenivå i et land kan bidra til at skattegrunnlagene flyttes ut av landet. Mobile skattegrunnlag kan dermed gjøre det mer krevende å føre en nasjonal skattepolitikk som avviker vesentlig fra andre land. I den grad ulike land tar hensyn til økende mobilitet i sin skattepolitikk for å beholde eksisterende skattegrunnlag og å tiltrekke seg nye skattegrunnlag, kan det oppstå skattekonkurranse som fører til lavere beskatning av mobile skattegrunnlag enn det som i utgangspunktet er mest gunstig for landene samlet sett.

Generelt reiser globaliseringen en rekke spørsmål knyttet til myndighetenes handlingsrom. I hvilken grad vil myndighetenes nasjonale politiske innsats kunne påvirke utviklingen her hjemme, og hvordan vil utviklingen styres av forhold utenfor norske myndigheters direkte kontroll? I hvilken grad kan utviklingen av internasjonale rammebetingelser påvirkes, og i hvilken grad påvirker internasjonale rammebetingelser nasjonal virkemiddelbruk? I noen grad skjer det nå en internasjonalisering av politiske beslutninger. Det kan hende internasjonaliseringen skjer på bredere front eller fortere enn norske myndigheter ville ha valgt selv. En reversering til omfattende restriksjoner på internasjonal mobilitet av varer, arbeidskraft og kapital er imidlertid lite politisk aktuelt, og ville også medføre store kostnader. Høy internasjonal mobilitet av varer og kapital er premisser Norge må tilpasse seg til. Generelt vil handlingsrommet for særnorske politikkløsninger bli mindre såfremt ikke disse gir minst like gode rammebetingelser for næringslivet som det man har i andre land. Dette vil over tid kunne påvirke politikken på mange områder og på disse områdene gjøre landene i Europa mer like. Det kan gjelde skattepolitikk så vel som landbrukspolitikk, samferdselspolitikk og reguleringer mv. Integrasjonen og koordineringen som finner sted i EU er i stor grad uttrykk for ønsket om og behovet for regulering av stadig mer internasjonaliserte markeder for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft.

Kapittel 6
Befolkning, pensjoner og offentlige finanser

6.1 Innledning

Den materielle velstanden til befolkningen i Norge vil med stor sannsynlighet øke betydelig utover i dette århundret. Samtidig vil befolkningen eldes. Det betyr at det vil bli langt færre som jobber i forhold til antall pensjonister, og behovet for helse og omsorgstjenester vil øke. Slik pensjonssystemet og helse- og omsorgstjenestene i dag er organisert, vil aldringen gi en sterk økning i utgiftene over offentlig budsjetter. Samtidig må det forventes at petroleumsvirksomheten etter hvert vil bidra klart mindre til statens inntekter enn i dag. I dette kapitlet beskrives disse drivkreftene. Felles for dem er at de vil innebære store utfordringer knyttet til statens finanser og for fordelingen av sysselsettingen mellom ulike sektorer av økonomien i tiårene framover. Dette er analysert ved hjelp av framskrivinger som belyser hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi.

Norge er et rikt land, med et nivå på BNP per innbygger som er 20–30 prosent høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Det finnes ressurser som blant annet kan benyttes til å sikre gode helse- og omsorgstjenester til dem som har behov for det og et godt utdanningstilbud som er tilgjengelig for alle. Ressurstilgangen på disse områdene vil imidlertid bli satt under press blant annet på grunn av den demografiske utviklingen. I kapitlet drøftes muligheter for å finne rom innenfor offentlige budsjetter for fortsatt vekst i tilbudet av velferdstjenester, og det vil bli presentert beregninger som illustrerer virkninger på økonomien som følge av ulike forutsetninger om offentlig politikk. Blant annet drøftes virkningen av følgende endringer:

- Tiltak som kan bidra til mer effektiv produksjon av offentlige tjenester.
- Høyere brukerbetalinger for offentlige tjenester.
- Økte skatter.
- Endringer som innebærer reduksjon i offentlig sektors utgifter, for eksempel gjennom reduserte næringsoverføringer eller endringer i folketrygden.

6.2 Befolkningsutviklingen

Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning har stor betydning for utviklingen i landets økonomi og for offentlige finanser. Utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og innvandring bestemmer over tid blant annet forholdet mellom personer i og utenfor arbeidsdyktig alder. Andelen eldre er avgjørende for offentlige utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. I dette avsnittet presenteres befolkningsframskrivinger som viser en varig endring i den norske befolkningssammensetningen i retning av en større andel eldre.

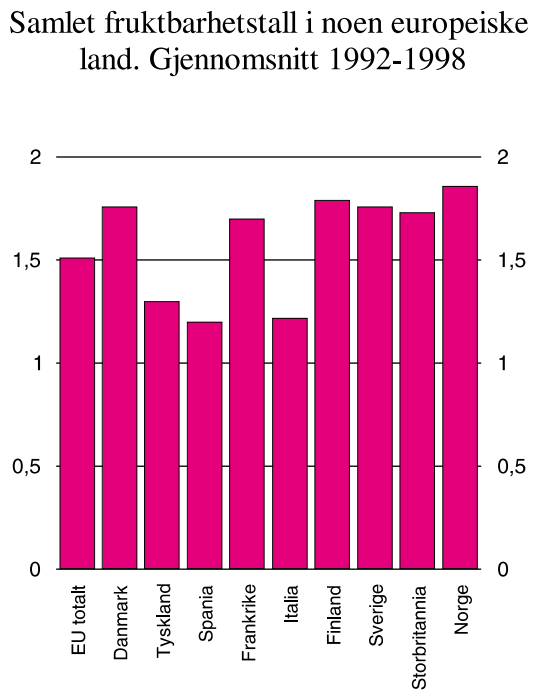
6.2.1 Faktorer som påvirker befolkningens størrelse og sammensetning

Folketallet i Norge var ved utgangen av 1999 om lag 4,5 millioner. I alle år fra 1814 til 1999 har det vært en naturlig befolkningstilvekst i Norge, det vil si det har vært flere fødte enn døde. Den naturlige tilveksten var særlig stor i siste halvdel av 1800-tallet, men da var det samtidig en betydelig utvandring. Fra 1822 til 1890 ble folketallet fordoblet, fra 1 til 2 millioner. Til 1975 skjedde det en ny fordobling. Det var en gjennomsnittlig *årlig vekst* i folketallet på 1 prosent i den førstnevnte perioden, og 0,8 prosent i den neste perioden. Fra 1975 til 1990 var veksten nede på gjennomsnittlig 0,4 prosent pr. år, noe vekslende fra år til år. I 1990-årene har den årlige befolkningsveksten igjen steget til 0,6 prosent på grunn av økt nettoinnvandring.

Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning avhenger av tre faktorer: fruktbarhet, dødelighet og inn- og utvandring. Kvinners alder ved fødsel innvirker på reproduksjonstakten. Lav alder ved fødsel innebærer at avstanden mellom generasjonene reduseres, noe som gir raskere vekst i befolkningen.

Fruktbarheten kan måles ved det samlede fruktbarhetstallet. Dette tar utgangspunkt i de fødselsratene som ble observert for hver årsklasse i det året fruktbarhetstallet er målt. Det samlede fruktbarhetstallet viser hvor mange barn en kvinne ville ha fått dersom hun gjennom hele den fødedyktige perioden hadde født barn i samsvar med disse fødselsratene. På grunn av at det fødes flere gutter enn jenter, og at noen kvinner dør før deres fruktbare periode er omme, må det samlede fruktbarhetstallet være om lag 2,08 for at folketallet skal opprettholdes på lang sikt, når det ses bort fra inn- og utvandring.

Det samlede fruktbarhetstallet har endret seg mye innenfor relativt korte tidsperioder. Det var høyt i flere tiår etter den andre verdenskrig, og var i 1964 oppe på 2,98. Deretter falt fruktbarheten, og i 1983–1984 var fruktbarhetstallet nede på 1,66. Senere har det steget noe, og har i gjennomsnitt for perioden 1990–1998 ligget på 1,88. De andre nordiske landene, Frankrike og Storbritannia, har også hatt fruktbarhetstall opp mot dette nivået på 1990-tallet, mens en del andre europeiske land har ligget noe lavere, jf. figur 6.1.



Figur 6.1 Samlet fruktbarhetstall i noen europeiske land. Gjennomsnitt 1992–1998
Kilde: Eurostat Demographic Statistics 1998.

Gjennomsnittlig forventet levealder for kvinner og menn sett under ett, passerte 50 år omkring 1890. Økningen i levealderen var senere nokså jevn fram til etter den andre verdenskrig. Da avtok økningen i levealderen, og den avtok mer for menn enn for kvinner. Mens forventet levealder ved fødselen var 3 – 3 år høyere for kvinner enn for menn fram til 1955, har forskjellen de siste årene ligget på om lag 6 år, jf. figur 6.2 nedenfor. I 1998 var den forventede levealderen 75,5 år for menn og 81,3 år for kvinner. De siste årene har levealderen økt for begge kjønn. Norge er blant de landene i Europa som har høyest forventet levealder for nyfødte gutter og jenter.

Utvandringen fra Norge, først og fremst til Amerika, skjøt for alvor fart etter midten av 1800-tallet. Masseutvandringen fortsatte helt fram til 1920-årene. I 1931–1946 var det en meget beskjeden utvandring, under 1000 personer i året. Deretter økte mobiliteten markert, men inn- og utvandring oppveide hverandre i stor grad. Fram til 1970 svingte nettotallene mellom relativt små utflyttings- og innflyttingsoverskudd.

Fra 1971 av har det hvert år unntatt 1989 vært nettoinnflytting. I perioden 1971–1985 var det en gjennomsnittlig nettoinnflytting på om lag 5000 personer pr. år. Siden 1986 har flyttebevegelsene vært sterkere. Innflyttingen av utenlandske statsborgere har økt, samtidig som utflyttingen av norske statsborgere har økt. Gjennomsnittlig nettoinnflytting i perioden 1986–1996 var 7400 pr. år. I 1997 økte nettoinnflyttingen til 10 700. Den kom i 1998 opp i 14 900, og i 19 300 i 1999. Den samlede befolkningsveksten i 1999 var 33 000 personer, og nettoinnflyttingen utgjorde vel halvparten av dette.

6.2.2 Befolkningsframskrivinger

Statistisk sentralbyrå utarbeidet i 1999 nye befolkningsframskrivinger for perioden 1999–2050. Det er publisert tre hovedalternativer med ulike anslag for de viktigste faktorene som påvirker utviklingen, jf. tabell 6.1. For å illustrere usikkerheten i framskrivingene har Statistisk sentralbyrå i tillegg til et såkalt middelalternativ, utarbeidet et høyt og et lavt alternativ som beskriver et intervall som folketallet med stor sannsynlighet vil ligge innenfor. Alle de tre nye framskrivingene viser fortsatt vekst i folketallet i de kommende 20 årene. Først fra 2024 viser det lave alternativet nedgang i folketallet. I 2050 viser framskrivingene en betydelig spennvidde mellom de ulike alternativene, fra 4,2 til 6,3 millioner personer. Beregningene til denne rapporten er, blant annet når det gjelder utviklingen i arbeidsstyrken og i antall pensjonister i de makroøkonomiske framskrivingene, basert på Statistisk sentralbyrås middelalternativ.

De tre alternativene er basert på at fruktbarheten vil ligge konstant på henholdsvis 1,50, 1,80 og 2,10 barn pr. kvinne fra 2010. I middelalternativet er det regnet med fortsatt moderat stigning av gjennomsnittlig fødealder fra 29,2 år i 1998 til 30 år i 2010. Deretter forutsettes den å ligge konstant. Alle de nye framskrivingene forutsetter en betydelig reduksjon i dødeligheten gjennom hele framskrivingsperioden til 2050.

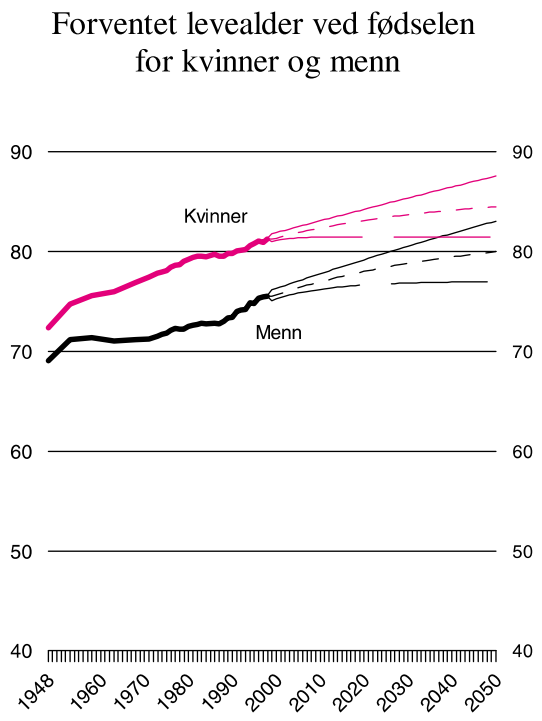
Tabell 6.1: Folkemengden framskrevet i fire alternativer til 2050. 1000 personer

Forutsetninger	*Lav*	*Middel*	*Høy*	*Nettoinnvandring 25 000*
Fruktbarhet i 2010 og senere årForventet levealder for menn i 2050Forventet levealder for kvinner i 2050Nettoinnvandring i 2003 og senere år	1,5077 ,081,5 5000	1,8080,0 84,5100 00	2,1083 ,087,5 15000	1,8080 ,084,5 25000
Barn 0–19 år				
1998	1148	1148	1148	1148
2010	1112	1188	1265	1242
2030	930	1176	1440	1366
2050	809	1174	1617	1485
Yrkesbefolkning 20–61 år				
1998	2508	2508	2508	2508
2010	2581	2623	2663	2742
2030	2454	2644	2834	3036
2050	2231	2691	3171	3343
Yrkesbefolkning 62–66 år				
1998	170	170	170	170
2010	280	282	285	289
2030	312	324	334	343
2050	261	287	312	345
Eldre 67 år og over				
1998	620	620	620	620
2010	605	618	633	681
2030	880	956	1017	1095
2050	902	1072	1246	1330
Totalt				
1998	4445	4445	4445	4445
2010	4578	4712	4846	4954
2030	4576	5100	5626	5840
2050	4203	5224	6346	6503

Det er videre regnet med en stabil nettoinnvandring fra utlandet på henholdsvis 5000, 10000 og 15000 pr. år fra 2003. I tillegg er det utarbeidet et alternativ med en nettoinnvandring på 25 000 pr. år fra 2003, mens fruktbarhet og dødelighet er som i middelalternativet. Formålet med dette alternativet er å vise demografiske konsekvenser av en høy arbeidsinnvandring.

Framskrivingene innebærer en fortsatt økning i forventet levealder, jf. figur 6.2. I middelalternativet er det forutsatt at forventet levealder for kvinner og menn øke med henholdsvis 3 og 4 år de neste 50 årene. Forskjellen i levealder mellom kjønnene anslås redusert fra 6 år i 1998 til 4,5 år i 2050. Fra

folketrygdens innføring i 1967 og fram til 2050 vil levealderen i følge framskrivingen øke med henholdsvis 7 og 9 år for kvinner og menn.



Figur 6.2 Forventet levealder for kvinner og menn. Registrert 1950–1998 og framskrevet 1999–2050. Alternativene «lav», «middel» og «høy»
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I middelalternativet faller andelen eldre i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder svakt fram til om lag 2010. Deretter stiger andelen eldre fram mot 2040. jf tabell 6.2. Antall personer i yrkesaktiv alder 20–66 år er anslått å stige de kommende 20 årene, fra 2,7 millioner i dag til ca 3 millioner omkring 2020. Deretter blir det liten endring i størrelsen på denne aldersgruppen. De første 20–30 årene avhenger anslaget på antall personer i yrkesaktiv alder særlig av forutsetningene om størrelsen på innvandringen.

I aldersgruppen 67 år og over var det 620 000 personer i 1998. Dette antallet holder seg om lag konstant fram mot 2010. Deretter viser framskrivingen en sterk økning til 1,07 millioner i 2050. Andelen i alderen 80 år og over vokser relativt sterkt gjennom hele perioden. Andelen eldre vokser sterkt målt i forhold til befolkningen 20–66 år. Dette bidrar til at antallet yrkespassive øker i forhold til antall yrkesaktive.

Antall barn og unge i aldersgruppen 0–19 år som andel av befolkningen vil falle fram til 2020, og deretter holde seg relativt uendret.

6.2.3 Innvandring

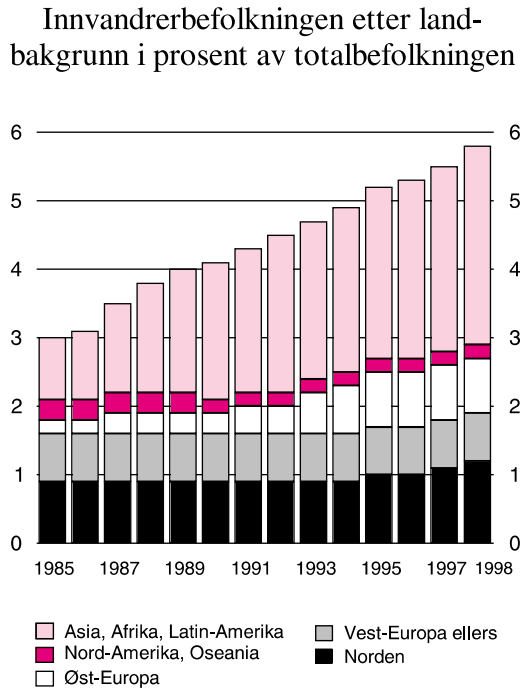
Ifølge Statistisk sentralbyrå utgjorde personer med innvandringsbakgrunn 457 000, eller 10,2 prosent av Norges befolkning ved utgangen av 1998.

Befolkning med innvandringsbakgrunn er etter Statistisk sentralbyrås definisjon fordelt på innvandrerbefolkning (personer med to utenlandsfødte foreldre) og befolkning med annen innvandringsbakgrunn (utenlandsadopterte, utenlandsfødte med en norskfødt forelder, norskfødte med en utenlandsfødt forelder og fødte i utlandet av norskfødte foreldre).

Tabell 6.2: Befolkningen fordelt på aldersgrupper. Historisk utvikling og framskrivingen av middelalternativet. 1000 personer. Prosentvis andel

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
I alt	3888	4092	4250	4500	4712	4915	5100	5187	5224
0–19 år	32,2	29,7	26,3	25,9	25,2	23,4	23,1	22,9	22,5
20–66 år	56,7	57,5	59,3	60,5	61,7	60,4	58,2	56,2	57,0
67–79 år	8,9	9,9	10,7	9,2	8,7	12,0	12,8	14,0	12,6
80 år og over	2.2	2,9	3,7	4,4	4,4	4,2	5,9	6,9	7,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.3 Innvandrerbefolkningen i Norge etter landbakgrunn pr. 31.12. 1985–1998
Kilde: Eurostat Demographic Statistics 1998.

Innvandrerbefolkningen i Norge utgjorde 260 700 personer ved utgangen av 1998. Dette svarer til 5,9 prosent av den totale folkemengden. Totalt har 20 prosent sin bakgrunn i nordiske land, mens vel halvparten kommer fra Asia med Tyrkia, Afrika og Latin-Amerika. Fra 1985 til 1998 har andelen av befolkningen i Norge med bakgrunn i Asia, Afrika og Latin-Amerika økt fra 0,9

prosent til 2,9 prosent. I løpet av 1998 økte innvandrerbefolkningen med 16 200 personer, herav 8 300 personer fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Slik Statistisk sentralbyrå definerer innvandrerbefolkningen, er det 220 300 førstegenerasjonsinnvandrere og 40 400 andregenerasjonsinnvandrere. Av første generasjons innvandrere er hovedtyngden i alderen 20–59 år. Høye barnetall innebærer at innvandrerbefolkningen likevel har relativt høye andeler i de yngste aldersgruppene. En tredel av innvandrerbefolkningen bor i Oslo, hvor den nå utgjør 18 prosent av folketallet. Deretter følger Bergen, Stavanger, Bærum og Trondheim. Det var 165 000 utenlandske statsborgere i Norge ved utgangen av 1998. 43 prosent av innvandrerbefolkningen hadde norsk statsborgerskap. Av dem med bakgrunn fra tredje verden hadde 60 prosent norsk statsborgerskap.

6.3 Pensjoner

Pensjonsutgifter står for en stor og økende andel av statens utgifter. I dette avsnittet presenteres noen hovedtrekk ved det norske pensjonssystemet og anslag for folketrygdens framtidige utgifter til alders- og uførepensjon.

6.3.1 Hovedtrekk i det norske pensjonssystemet

Pensjonssystemet i Norge består av flere pensjonsordninger, hvor folketrygden er den viktigste. Tjenestepensjonsordningene og individuelle pensjonsordninger gir supplerende standardsikring utover folketrygden. For visse yrker som er særlig krevende og vanskelige å fortsette i fram til ordinær pensjonsalder på 67 år, er det etablert særskilte førtidspensjonsordninger. I tillegg har partene i arbeidslivet etablert en ordning med avtalefestet pensjon (AFP) som under visse vilkår gir arbeidstakeren mulighet til å gå av fra fylte 62 år.

Folketrygden

Alle som er bosatt eller arbeider i Norge er omfattet av folketrygden. Folketrygden gir rett til alders-, etterlatte- og uførepensjon. Pensjonene fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet (G) reguleres årlig av Stortinget. Siktemålet med reguleringen skal være å gi pensjonister med folketrygdpensjon en inntektsutvikling om lag på linje med utviklingen for yrkesaktive. Fra 1. mai 2000 utgjør grunnbeløpet 49 090 kroner. Det er i dag nærmere 1 million personer med pensjon fra folketrygden som hovedinntekt. Folketrygden finansieres løpende som andre utgifter over statsbudsjettet, etter et såkalt pay-as-you-go prinsipp. I 1999 var utgiftene til alderspensjon på 62,3 milliarder kroner. Ved utgangen av året var det 631 220 alderspensjonister, og gjennomsnittlig alderspensjon var på 98 700 kroner.

Grunnbeløpet i folketrygden økte i perioden 1990 – 98 i gjennomsnitt 0,3 prosentpoeng mindre pr. år enn lønnsinntektene for sammenlikningsgruppen (LO/NHO-området og offentlig ansatte) sett under ett, og 0,5 prosentpoeng mindre enn gjennomsnittet for lønnstakere i alt. En vedvarende lavere vekst i grunnbeløpet enn i pensjonsgivende inntekt vil på lang sikt føre til lavere kompensasjonsgrad i forhold til arbeidsinntekt. Utviklingen må imidlertid ses i sammenheng med at minstepensjonen har vokst sterkere enn lønningene i denne perioden. Om lag 1/3 av pensjonistene er minstepensjonister. Gjenn-

omsnittlig alderspensjon har også vokst sterkere enn årslønnsveksten for sammenligningsgruppen, noe som må ses i sammenheng med et økende antall pensjonister med tilleggspensjon. Veksten i grunnbeløpet var klart svakere enn lønnsveksten også før 1990. Også i denne perioden har utviklingen sammenheng med at andre forhold som vekst i særtillegget, tilleggspensjon for unge uføre m.v. ble prioritert. I følge Statistisk sentralbyrå vokste grunnbeløpet i folketrygden om lag 20 prosent mindre enn lønn per normalårsverk i perioden 1967 – 1993. På den annen side vokste minstepensjonen om lag 20 prosent mer enn lønn per normalårsverk i denne perioden.

Uførepensjon skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Antall nye uførepensjonister har stort sett økt gjennom hele 1990-tallet. I 1999 ble det 33 551 nye uførepensjonister. Avgangen var 21 821, slik at samlet antall uførepensjonister økte med 11 737 i 1999. Samlet antall uførepensjonister var 269 840 ved utgangen av 1999. Totalt var utgiftene til uførepensjon 30,6 milliarder kroner i 1999.

For en enslig pensjonist med et tidligere inntektsnivå på rundt 6 G (294 540 kroner) er kompensasjonsnivået i folketrygden i dag vel 50 prosent før skatt og vel 60 prosent etter skatt. Kompensasjonsnivået er lavere jo høyere tidligere inntekt har vært. Opprinnelig var forholdet mellom folketrygdens minstesikring og den høyeste ytelsen om lag 1 til 4. Blant annet som følge av pensjonsreformen i 1992, der opptjeningen av tilleggspoeng ble redusert ved redusert knekkpunkt og lavere pensjonsprosent (fra 45 til 42), og gradvis økning i særtillegget siden 1967, er dette forholdet redusert til om lag 1 til 2.

Tjenestepensjon og individuelle pensjonsordninger

Tjenestepensjonssystemet i offentlig og privat sektor er ulikt utformet. Et særtrekk ved det offentlige systemet er at pensjonen garanterer den enkelte en samlet pensjonsytelse uavhengig av hvor stor opptjeningen er i folketrygden (bruttosystem). I privat sektor utmåles derimot ytelsen som et tillegg til folketrygden (nettosystem). I et nettosystem vil en endring i folketrygdens ytelser slå ut i samlet pensjon, mens dette ikke vil skje i et bruttosystem. De statlige tjenestepensjonsordningene er løpende finansiert, mens utbetalingene fra det kommunale systemet er fondsbasert.

Det offentlige tjenestepensjonssystemet er ytelsesbasert. Pensjonsytelsene er definert som en viss prosent av arbeidstakerens pensjonsgrunnlag. Dette grunnlaget fastsettes normalt ut fra vedkommendes sluttlønn. Full alderspensjon utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Om lag 30 pst. av medlemmene i Statens Pensjonskasse og om lag 40 pst av medlemmene i kommunale pensjonsordninger har lavere aldersgrense enn den normale på 70 år, såkalt særaldersgrense. Denne kan være 65, 63 eller 60 år. Full uførepensjon utgjør i de offentlige tjenestepensjonsordningene på samme måte som alderspensjonen 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Full enke- og enkemannspensjon utgjør 60 prosent av alders- eller uførepensjonen.

Dagens private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven (TPES) er kollektive pensjonsordninger med skattefavorisering. Tjenestepensjon kan ytes også utenfor dette regelverket, men da uten den skattemessige favoriseringen som TPES-regelverket hjemler. Om lag 34 prosent av arbeidstakerne i privat sektor er dekket av tjenestepensjoner. En del ordninger har ytelser som

gir en samlet dekning på rundt 66 prosent av sluttlønn, men ytelsesnivået varierer mellom bedrifter.

Stortinget vedtok vinteren 2000 lov av 24. mars om foretakspensjon, jf. Innst. O. Nr. 50 (1999–2000). Loven kommer til erstatning for det gamle regelverket for private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven fra 1968. I tillegg la Regjeringen 15. juni 2000 fram ot. prp. nr 71 Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, basert på NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. I Norge har de skattefavoriserte tjenestepensjonsordningene tradisjonelt vært ytelsesbaserte, mens den nye loven også vil åpne for innskuddspensjonsordninger i arbeidsforhold med rett til inntektsfradrag etter skatteloven.

6.3.2 Framskrivinger av folketrygdens alders- og uførepensjon

Veksten i utgiftene til folketrygdens alders- og uførepensjon følger i hovedsak av regelverket for trygdeordningene, opptjening av pensjonsrettigheter og av den demografiske utviklingen. Det er i framskrivingene i denne rapporten lagt til grunn at grunnbeløpet i folketrygden (G) reguleres i takt med utviklingen i gjennomsnittlig årslønn, og at dagens regelverk for folketrygden blir videreført. Framskrivingene er basert på SSBs befolkningsframskriving fra 1999 (middelalternativet) og Rikstrygdeverket framskrivinger av utviklingen i antall alders- og uførepensjonister og gjennomsnittlig pensjon i disse ordningene. Fra 1995 til 2050 vil antallet alderspensjonister ifølge disse beregningene øke med om lag 70 prosent, jf. tabell 6.3.

Tabell 6.3: Antall alders- og uførepensjonister i 1000 personer og gjennomsnittlig pensjon målt i antall grunnbeløp (G)

	1962	1972	1980	1999	2010	2030	2050
Antall alderspensjonister	234	346	520	631	631	975	1 096
Gjennomsnittlig alderspensjon	..	1,1	1,4	2,1	2,4	2,7	2,7
Antall uførepensjonister	68	154	160	269	377	378	365
Gjennomsnittlig uførepensjon	..	1,6	1,8	2,3	2,4	2,5	2,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Ved en videreføring av dagens regelverk for opptjening av tilleggspensjon i folketrygden og dagens særtilleggssatser, vil det over tid skje en utvikling i retning av høyere opptjente tilleggspensjoner og færre minstepensjonister. Så lenge folketrygden er under oppbygging og effekten av økt kvinnelig yrkesdeltakelse ikke er uttømt, vil pensjonen fra folketrygden i gjennomsnitt være høyere for yngre pensjonister enn for eldre. Målt i antall G er gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden i disse framskrivingene anslått å øke med nær 30 prosent fra 1999 til 2030, fra 2,1 til 2,7G. Økt levealder bidrar i betydelig grad til økningen i antall alderspensjonister. Den enkelte pensjonist mottar i gjennomsnitt alderspensjon i stadig flere år.

Antall uførepensjonister har vokst betydelig de siste 25 årene. Utviklingen var mer stabil tidlig på 1990-tallet, mens antall uførepensjonister de senere årene igjen har vist en sterk økning på tross av et stramt arbeidsmarked med

stor etterspørsel etter arbeidskraft. Dette er et brudd med den historiske utviklingen hvor tilgangen på antall uføretrygdede vanligvis har variert positivt med antall arbeidsledige. Framover er det blant annet derfor stor usikkerhet knyttet til utviklingen. Tilgangsratene forventes å gå gradvis nedover for å stabilisere seg på et nivå som tilsvarer gjennomsnittet av utviklingen de siste ti årene (1990–1999). Veksten i antall uførepensjonister kan imidlertid bli betydelig sterkere enn beskrevet i tabell 6.3 dersom den sterke veksten fra de senere årene fortsetter.

I forhold til Langtidsprogrammet 1998 – 2001 er det lagt til grunn en noe sterkere vekst i antall alderspensjonister. Dette har sammenheng med at beregningene er basert på nye befolkningsframskrivinger. På den annen side er gjennomsnittlig pensjon for alderspensjonister på lang sikt anslått å bli noe lavere enn i langtidsprogrammet.

Tabell 6.4 gir en oversikt over utviklingen i folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon regnet i prosent av BNP. Som det framgår av tabellen, er utgiftene anslått å øke fra om lag 8 prosent av BNP i 1998 til om lag 15 pst av BNP i 2030 og 17 pst av BNP i 2050.

Tabell 6.4: Stønader til husholdningene i prosent av BNP [1)]

	1972 [2)]	1980	1998	2010	2030	2050
Folketrygdens alderspensjon	3,2	3,9	5,3	5,6	10,7	12,9
Folketrygdens uførepensjon [3)]	2,1	1,6	2,5	3,8	4,2	4,3
Sum	5,3	5,5	7,8	9,4	14,9	17,2

1) BNP-tall fra Referansealternativet, jf. avsnitt 6.6.
2) Gammelt nasjonalregnskap.
3) Inkluderer også grunn- og hjelpestønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

6.3.3 Avtalefestet pensjon

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor avtalt en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Nedre aldersgrense i ordningen ble opprinnelig satt til 66 år, men er blitt redusert flere ganger, og er 62 år fra 1. mars 1998. Ordningen innebærer at en arbeidstaker kan velge å gå av med pensjon opp til fem år før den ordinære pensjonsalderen på 67 år, uten at det får konsekvenser for størrelsen på alderspensjonen fra folketrygden etter fylte 67 år. En tilsvarende adgang til å gå av med tidligpensjon er også avtalt i offentlig sektor. Ordningen i privat sektor finansieres delvis gjennom et statstilskudd på 40 pst. av de løpende pensjoner for aldersgruppen 64–66 år. Det gis ikke statstilskudd til 62- og 63- åringene. De øvrige pensjonsutgifter finansieres av arbeidsgiverne. Om lag 60 prosent av alle yrkesaktive har mulighet til å gå av med AFP ved fylte 62 år. Antallet AFP-pensjonister har økt gradvis til 25 628 ved utgangen av 1999. Den sterke økningen skyldes dels at nye årskull har kunnet ta ut AFP, men også en generell tendens til økt tidligpensjonering.

Det er utarbeidet framskrivinger av antall AFP-pensjonister ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART. I framskrivingene forutsettes en videreføring av dagens regelverk, mens det er gjort ulike forutsetninger om hvor stor andel av de som har mulighet som benytter seg av ordningen. I framskrivingen øker antall AFP-pensjonister fra om lag 25 000 i dag til om lag 50 000 i 2010, vesentlig som følge av en økning i antall personer i aldersgruppen 62 – 66 år. Etter 2010 holder antall AFP-pensjonister seg relativt stabilt.

Som en referansebane er det lagt til grunn at innstrømmingen til ordningen på ulike alderstrinn i 1999 vil fortsette framover. Det er i tillegg laget et lavalternativ og et høyalternativ. I lavalternativet er det forutsatt at andelen AFP-pensjonister i ulike aldersgrupper holdes konstant framover, og anslaget ligger 20 prosent under referansebanen. Høyalternativet ligger 20 prosent over referansebanen. Antall AFP-pensjonister i 2010 er om lag 40 000 i lavalternativet og om lag 60 000 i høyalternativet. I tillegg er det laget en framskriving med et maksalternativ, der alle med rett til AFP benytter seg av denne med om lag samme tilbøyelighet som det er anslått at folk tar ut alderspensjon ved 67 år. Antall AFP-pensjonister vil da kunne øke til om lag 80 000 i 2010.

6.3.4 Utviklingen i pensjoneringsalderen

I Lund-utvalgets rapport, NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, pekes det bl.a. på behovet for beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. I forlengelsen av Lund-utvalgets rapport fikk Rikstrygdeverket i oppdrag å utvikle et system for beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge.

Det finnes ulike metoder for å beregne hvor gammel befolkningen er ved overgang fra arbeid til pensjon. De to metodene det særlig har vært fokusert på i Norge er:

– Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister
– Forventet pensjoneringsalder

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister er enkel å beregne, men har en del svakheter. Bl.a. vil tallene påvirkes av demografi. Hvis andelen eldre i befolkningen øker, vil også den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen øke, selv om andelen nye pensjonister på de enkelte alderstrinn holder seg konstant.

Forventet pensjoneringsalder er en beregnet framtidig pensjoneringsalder for dem som i dag står ved starten på sitt yrkesliv, basert på dagens pensjoneringsmønster. Beregningsmetoden er parallell til metoden som benyttes for beregninger av forventet levealder. Forventet pensjoneringsalder har ikke de svakhetene som gjennomsnittlig pensjoneringsalder har, og det er dette begrepet som vil bli brukt nedenfor.

Rikstrygdeverket har gjort ulike beregninger når det gjelder hvilke ordninger som tas med i begrepet forventet pensjoneringsalder. I tabellene nedenfor er det fokusert på beregninger som inkluderer folketrygdens alders- og uførepensjon samt AFP. Tabell 6.5 gir en beregning av forventet pensjoneringsalder som omfatter alle personer som pensjoneres under de aktuelle ordningene, uavhengig av hvor tidlig de pensjoneres. I tabell 6.6 og 6.7 er personer som pensjoneres før en alder av hhv. 50 og 60 år holdt utenfor beregningene. Dermed fjernes effekten av unge uførepensjonister, som påvirker den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen relativt sterkt.

Tabell 6.5: Forventet pensjoneringsalder for personer som i dag står ved starten av yrkeslivet. Folketrygd og AFP

År	Begge kjønn	Kvinner	Menn
1995	60,7	60,5	61,2
1996	60,8	60,5	61,2
1997	60,0	59,7	60,4
1998	58,7	58,3	59,3
1999	58,9	58,4	59,6

Kilde: Rikstrygdeverket.

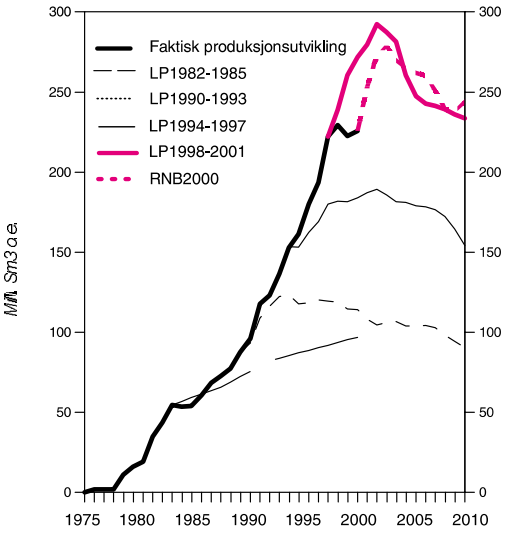
Tabell 6.6: Forventet pensjoneringsalder. Folketrygd og AFP. Personer som pensjoneres etter fylte 50 år

År	Begge kjønn	Kvinner	Menn
1995	64,0	64,1	64,0
1996	63,9	63,9	64,0
1997	63,4	63,4	63,5
1998	62,5	62,4	62,6
1999	62,7	62,5	62,9

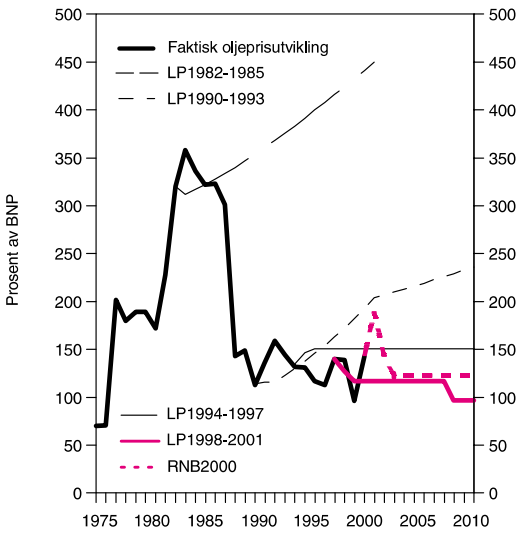
Kilde: Rikstrygdeverket.

Tidligere framskrivinger for petroleumsvirksomheten sammenholdt med faktisk utvikling

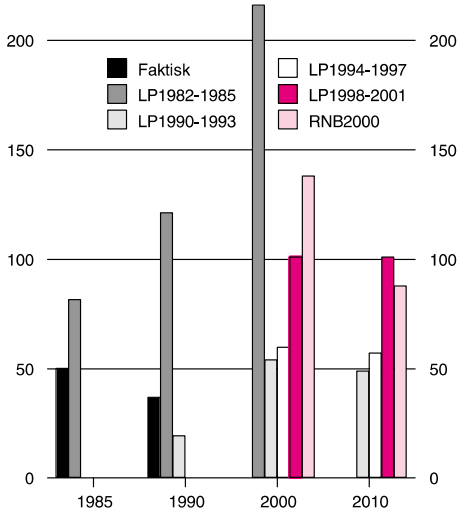
A. Faktisk produksjonsutvikling og anslått produksjon på ulike tidspunkt



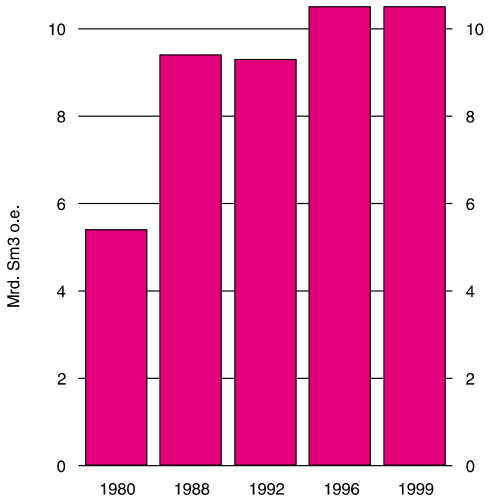
B. Faktisk oljepris og anslag på oljeprisen på ulike tidspunkt



C. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten



D. Anslag på gjenværende petroleumsressurser



Figur 6.4 Tidligere framskrivinger for petroleumsvirksomheten sammenholdt med faktisk utvikling
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Tabell 6.7: Forventet pensjoneringsalder. Folketrygd og AFP. –Personer som pensjoneres etter fylte 60 år

År	Begge kjønn	Kvinner	Menn
1995	65,8	65,9	65,7
1996	65,7	65,8	65,6
1997	65,3	65,4	65,1
1998	64,4	64,6	64,2
1999	64,7	64,9	64,6

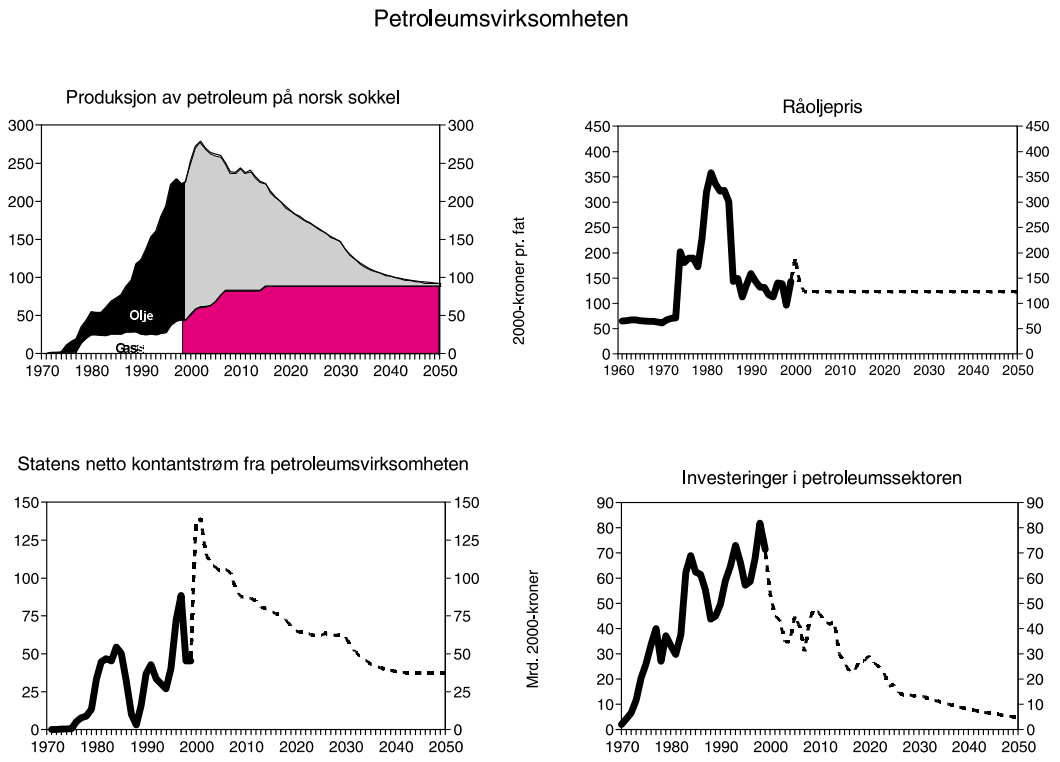
Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabellene illustrerer at uansett hvilken aldersgruppe en ser på, så har den forventede pensjoneringsalderen blitt redusert i perioden 1995 – 1999. Dette skyldes både økt tilgang til uførepensjon i denne perioden og økt bruk av AFP.

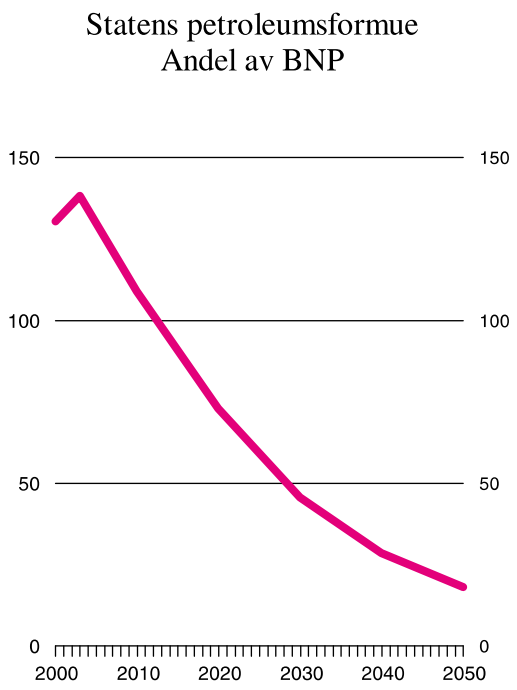
For hele befolkningen samlet er den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen noe lavere for kvinner enn for menn. Dette har sammenheng med at andelen kvinner med uførepensjon er høyere enn for menn. For aldersgruppene 50 – 70 år og 60 – 70 år er gjennomsnittlig pensjoneringsalder om lag lik for kvinner og menn, noe som har sammenheng med at AFP-ordningen i noe større grad benyttes av menn.

6.4 Petroleumsinntekter

I beregningene til Revidert Nasjonalbudsjett 2000 ble samlet petroleumsproduksjon anslått å øke fra 226 mill. Sm ^{3} o.e. i 1999 til et toppnivå på 279 mill. Sm ^{3} o.e. i 2002. Deretter ble samlet petroleumsproduksjon anslått å falle gradvis som følge av redusert oljeproduksjon, jf. figur 6.5. Det ble beregningsteknisk lagt til grunn at produsentprisen på råolje blir 190 2000-kroner i 2000, 145 2001-kroner i 2001 og 125 2001-kroner deretter. Forutsetningene innebærer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten øker fra om lag 45 mrd. 2000-kroner i 1999 til 138 mrd. 2000-kroner i 2001, og deretter reduseres gradvis til om lag 66 mrd. 2000-kroner i 2020 og 38 mrd. 2000-kroner i 2050. De samme forutsetningene er lagt til grunn i de makroøkonomiske beregningene i denne rapporten.



Figur 6.5 Petroleumsvirksomheten
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet



Figur 6.6 Statens petroleumsformue
Kilde: Finansdepartementet.

Framskrivingene som tidligere er gjort på dette området illustrerer den store usikkerheten knyttet til produksjons- og prisanslagene, jf. figur 6.4. I Langtidsprogrammet 1982–1985 ble den samlede petroleumsproduksjonen antatt å nå et nivå på om lag 82 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm ^{3} o.e.) i 1990. Produksjonsnivået for dette året viste seg imidlertid å bli om lag 123 millioner Sm ^{3} o.e., eller om lag 50 pst. høyere enn anslått ni år tidligere. Også senere har framskrivingene undervurdert den faktiske produksjonsutviklingen i betydelig grad. Framskrivingene har tatt utgangspunkt i tilgjengelig informasjon og planer blant produsenter og andre aktører i næringen. Det har imidlertid vist seg at utvikling av ny teknologi, som f.eks. boring av horisontale brønner, har gjort det mulig å utvinne ressurser som tidligere ikke ble ansett som utvinnbare. Mer avanserte kartleggingsmetoder og erfaring fra felt i drift har også bidratt til større kunnskap om produksjonsegenskapene til reservoarene. Også anslaget for gjenværende petroleumsressurser har økt over tid, til tross for en betydelig uttapping av petroleum. På den annen side har kostnadene ved en del utbygginger blitt høyere enn forventet.

Anslagene for prisen på råolje er i likhet med produksjonsanslagene svært usikre. Det framgår at prisanslagene jevnt over har blitt nedjustert over tid. En undervurdering av produksjonsanslagene og en overvurdering av prisanslagene medfører derfor at anslagene for statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ikke har avveket så mye fra faktisk utvikling som produksjons- og prisanslagene hver for seg. Anslaget for statens netto kontantstrøm ble sterkt nedjustert fra Langtidsprogrammet 1982 – 1985 til Langtidspro-

grammet 1990 – 1993, mens det senere har skjedd en oppjustering av anslagene.

Figur 6.6 viser hvordan statens andel av den gjenværende petroleumsformuen på sokkelen vil utvikle seg framover med de forutsetninger som er skissert over. Statens petroleumsformue er her anslått som den neddiskonterte verdien av statens framtidige netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

6.5 Sysselsettingsbehovet i offentlig sektor

Dette avsnittet gir en gjennomgang av veksten i offentlig sysselsetting de siste årene. Gjennomgangen viser at den generelle satsingen på offentlig tjenesteyting innen helsesektoren, pleie- og omsorgssektoren og barnehagesektoren har bidratt mest til den samlede sysselsettingsveksten. Demografiske utviklingstrekk sammen med konsekvensene av vedtatte handlingsplaner vil gi et press for fortsatt økning i sysselsettingen i helse- og omsorgssektoren også i de kommende tiårene, relativt uavhengig av om dette skjer i offentlig eller privat sektor.

I perioden 1978–1998 vokste offentlig sysselsetting målt i timeverk med i gjennomsnitt 1,9 prosent pr. år. Den sterke veksten i offentlig sysselsetting gjennom 70- og 80-tallet, må ses i sammenheng med at det skjedde betydelige endringer i oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor i denne perioden. Mange av omsorgsoppgavene som tidligere ble utført i hjemmene, er gradvis blitt overtatt av offentlige institusjoner. Samtidig har yrkesdeltakingen blant kvinner har økt sterkt, og at den nå nærmer seg nivået blant menn. Veksten i offentlig sysselsetting har vært høy også på 90-tallet. I perioden 1990–1998 var den gjennomsnittlige veksten 1,6 pst. pr. år. Det har i løpet 20-års perioden også skjedd en viss grad av utflytting av virksomheter og oppgaver fra offentlig til privat sektor.

I løpet av de siste 20 årene er det blitt nærmere 270 000 flere sysselsatte personer i offentlig forvaltning. Offentlig forvaltnings andel av total sysselsetting har økt fra 22,7 pst. i 1978 til 30,5 pst. i 1998. Veksten har hovedsakelig kommet i kommuneforvaltningen (kommunal og fylkeskommunal virksomhet). Målt som andel av sysselsatte personer utgjorde den kommunale andelen av totalt antall sysselsatte i 1998 23,8 pst., mot 19,4 pst. 10 år tidligere. Når kommuneforvaltningen har en høyere andel av sysselsatte personer enn av utførte timeverk, har det sammenheng med et større innslag av deltidsarbeid i kommunal virksomhet. Sysselsettingen i statsforvaltningen utgjør ca. 7 pst. av samlet sysselsetting, målt både som andel av sysselsatte personer og av utførte timeverk. Denne andelen har vært ganske stabil den siste 20-årsperioden sett under ett.

Tabell 6.8: Sysselsettingen i offentlig forvaltning som andel av total sysselsetting 1978–1998

	Sysselsatte personer				Timeverk			
	Antall sysselsatte i offentlig forvaltning (1000 personer)	Prosent av total sysselsetting	Herav kommunal forvaltning	Herav statlig forvaltning	Antall timeverk utført i offentlig forvaltning (mill. timeverk)	Prosent av totalt antall utførte timeverk	Herav kommunal forvaltning	Herav statlig forvaltning
1978	423,7	22,7	15,7	7,0	575,5	20,0	12,7	7,3
1983	498,7	25,4	18,1	7,3	659,0	22,6	14,9	7,7
1988	557,7	26,2	19,4	6,8	715,1	23,2	16,0	7,3
1993	632,0	31,0	23,5	7,6	795,3	27,2	19,1	8,1
1998	689,9	30,5	23,8	6,7	835,8	26,4	19,2	7,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

I absolutte tall økte sysselsettingen i kommuneforvaltningen med 15–20 000 personer hvert år de første årene på 1990-tallet. Mens samlet sysselsetting gikk ned med i overkant av 100 000 personer fra 1987 til 1993, økte sysselsettingen i offentlig forvaltning med nærmere 90 000 i samme periode – hvorav hoveddelen kom i kommunal sektor. Gjennomsnittlig årlig kommunal sysselsettingsvekst i denne perioden var vel 14 000 personer, mens det i årene fra 1994 til 1998 var en gjennomsnittlig årlig vekst på ca. 12 000 personer i kommuneforvaltningen. Veksten i kommunal sysselsettingen reflekterer blant annet gjennomføringen av vedtatte reformer innenfor helse, omsorg og utdanning. Den sterke veksten i offentlig sysselsetting på begynnelsen av 1990-tallet har også sammenheng med motkonjunkturpolitikken og en bevisst satsing på offentlig sektor for å stimulere etterspørsel og vekst. Denne satsingen ble i stor grad kanalisert gjennom kommunesektoren, som i årene 1990–1992 hadde en årlig realvekst i sine disponible inntekter på mellom 4 og 4 pst. I 1999 økte sysselsettingen i kommunal forvaltning med 2,4 pst.

Tabell 6.9 viser utviklingen i kommunal sysselsetting (omregnet til årsverk) totalt og fordelt på ulike sektorer fra 1989 til 1998. Samlet sett har antall årsverk økt med 26 pst. i løpet av denne perioden. Medregnet 1999 vil veksten komme opp i ca. 30 pst. For perioden sett under ett er det barnehagesektoren som har hatt den sterkeste veksten med ca. 89 pst. Målt i antall årsverk er det imidlertid pleie- og omsorgstjenestene, som utgjør 24 pst. av samlet personellinnsats i kommunal tjenesteproduksjon, som har bidratt sterkest til veksten i kommunal sysselsetting.

Tabell 6.9: Sysselsetting i kommuneforvaltningen etter tjenesteområde

	Prosentvis vekst i sysselsatte årsverk			Antall årsverk (1000)	Andel i pst.
	1989–1994	1994–1998	1989–1998	1998	1998
Grunnskole	-8	13	3	62,6	15,3
Videregående skole	18	0	19	31,2	7,6
Annen undervisning	35	8	45	11,2	2,7
Barnehage og fritidshjem	61	16	88	33,4	8,2
Somatiske spes.helsetjenester	6	19	26	58,8	14,4
Psykisk helsevern	3	13	16	16,3	4,0
Pleie- og omsorg	27	14	45	95,9	23,4
Andre helse- sosialtjenester	48	9	61	27,2	6,6
Annen komm. forvaltning	12	-4	7	72,8	17,8
Kommuneforvaltning i alt	16	9	26	409,4	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

På alle områder unntatt grunnskolen har det vært en markert vekst. Den sterke veksten i barnehageutbyggingen reflekterer økt etterspørsel etter barnehageplass i takt med økningen i utdanningsnivå og yrkesdeltakelse blant småbarnsmødre. Utbyggingen er også drevet fram ved økte offentlige tilskudd til bygging og drift av barnehager for å nå det politisk fastlagte målet om full barnehagedekning innen år 2000. Fra midten av tiåret har imidlertid veksttakten i barnehageutbyggingen og dermed sysselsettingsveksten i barnehagesektoren avtatt vesentlig. Den avtakende veksten i barnehagesektoren skyldes at en i mange kommuner er nær full behovsdekning. Videre har det sammenheng med innføringen av kontantstøtteordningen fra 1998. Kontantstøtteordningen har påvirket både etterspørselen etter barnehageplasser og tilbudet av arbeidskraft. Ordningen har dels bidratt til redusert arbeidstilbud blant småbarnsforeldre, og den har samtidig medført redusert etterspørsel etter barnehageplass og dermed minsket presset i denne sektoren. Det vises til drøfting av arbeidstilbudet for kvinner i avsnitt 12.1.

Pleie- og omsorgstjenesten har hatt en vedvarende sterk vekst gjennom så å si hele 1990-tallet. Det er grunn til å tro at reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming på begynnelsen av 90-tallet (nedleggelse av sentrale institusjoner og desentralisering av ansvaret til kommunenivå) har økt personellbehovet innen pleie- og omsorgstjenesten. Den samme virkningen kan det antas at desentraliseringen av psykiatrien har hatt. Handlingsplanen for eldreomsorgen, som går over en 4-årsperiode fram t.o.m. 2001 trekker også i denne retning. Fra 1997 til 1998 økte antall årsverk innen pleie- og omsorgstjenesten med ca. 6000, eller tilsvarende vel 6 pst. Dette er i stor grad et resultat av oppstartingen av handlingsplanen for eldreomsorgen. Andre handlingsplaner innen helse- og sosialsektoren (først og fremst psykiatriplanen) er iverksatt mot slutten av tiåret og avspeiles derfor i liten grad i de

historiske tallene, men vil få betydelig effekt på sysselsettingen i kommunesektoren i årene som kommer.

Somatiske spesialisthelsetjenester (primært sykehus) og psykisk helsevern hadde en relativt beskjeden vekst i antall ansatte på første halvdel av 1990-tallet, men veksten har skutt fart mot slutten av perioden. For somatiske sykehus har dette sammenheng med den generelle helsesatsingen som har hatt til formål å øke aktiviteten bl.a. for å redusere køer og ventetider.

I årene som kommer vil effekten av vedtatte reformer og handlingsplaner sammen med utviklingen i befolkningens sammensetning, medføre en fortsatt betydelig økning i behovet for arbeidskraft innenfor denne typen tjenester. Statistisk sentralbyrå har beregnet at behovet for arbeidskraft innen kommunal forvaltning, særlig innenfor helse- og sosialsektoren, vil øke med 27 000 årsverk fra 1998 til 2010 dersom det holdes uendret standard og dekningsgrad på tilbudet, og med hele 61 000 årsverk ved full innfasing av de planlagte reformene. Det må imidlertid understrekes at denne type beregninger alltid vil være noe usikre.

6.6 Mulige tiltak for å møte langsiktige utfordringer for offentlige finanser – beregningsmessige illustrasjoner

6.6.1 Innledning

Dette avsnittet har to hovedformål:

- Det belyser viktige langsiktige sammenhenger mellom offentlige finanser og utviklingen i hovedtrekkene i næringssammensetningen. En grunnleggende sammenheng som belyses er at offentlig og privat sektor konkurrerer om begrensede ressurser i form av arbeidskraft. Det vises at det er en nær sammenheng mellom en stabil og opprettholdbar utvikling i offentlige sysselsetting og en stabil næringsutvikling.
- Det skisserer ulike tiltak som kan bidra til at utviklingen i offentlige finanser støtter opp under en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

På denne bakgrunn er det utarbeidet tre makroøkonomiske framskrivinger for norsk økonomi:

- *Vegringsalternativet* illustrerer konsekvenser av å utsette politikkendringer som er nødvendige for å møte langsiktige utfordringer for offentlige finanser. Alternativet viser at når petroleumsinntektene etter hvert faller og økte pensjonsutgifter kommer til syne gjennom økende underskudd i offentlige finanser, vil det ha bygd seg opp et stort omstillingsbehov i norsk økonomi. Framskrivingen illustrerer omfanget av omstillingsbehovet målt for eksempel ved hvor mye offentlig sysselsetting må reduseres for å gjenopprette en balansert utvikling for norsk økonomi, og hvilke næringsomstillinger dette vil innebære. *Vegringsalternativet* illustrerer en utvikling med alvorlige omstillingsproblemer, som det må være et mål å forhindre. Det er derfor sett på to alternativer for norsk økonomi hvor de langsiktige utfordringene møtes gjennom politikkendringer på et tidlig tidspunkt.
- *Referansealternativet* beskriver en utvikling for norsk økonomi der det er veksten i offentlig sysselsetting som holdes meget lav for å oppnå en bal-

ansert utvikling. Andre politikkelementer videreføres, dvs. at bl.a. pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter skjermes for endringer. Det er lagt til grunn at med en svak utvikling i offentlige tjenestetilbud, vil det vokse fram privatfinansierte kommersielle tilbud i relativt stort omfang. Det vil dermed oppstå en todeling av tilbudet: Et offentlig finansiert minimumstilbud og et omfattende privat alternativ/supplement.

– *Offentlig velferd* beskriver også en langsiktig balansert utvikling for norsk økonomi. Alternativet skiller seg fra *Referansealternativet* ved at det inneholder politikkendringer som sikrer statsfinansielt rom for å opprettholde et fortsatt sterkt offentlig ansvar for finansieringen av bl.a. helse, omsorgs- og utdanningstjenester. Dette sikres gjennom økt bolig- og eiendomsskatt, økte brukerbetalinger, økt pensjoneringsalder og tiltak for sterkere effektivisering av tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

De ulike framskrivingsalternativene gis en relativt kortfattet omtale i teksten. Det vises til boks 6.1 og 6.2 for en noe nærmere omtale av modellapparat og forutsetninger for beregningene.

Boks 6.1 MSG-modellen

MSG-6 er en flersektors generell likevektsmodell for norsk økonomi. Finansdepartementet har benyttet MSG-modellen i ulike versjoner siden slutten av 1960-tallet. Modellen benyttes til å belyse utviklingen i samlet produksjon, fordelingen av produksjon, sysselsetting og realkapital på ulike sektorer, privat og offentlig konsum, priser på norskproduserte varer og utviklingen i reallønninger på lang sikt.

I modellen blir veksten i total produksjon i hovedsak bestemt fra tilbudssiden, dvs. av teknologisk endring, vekst i beholdningen av realkapital, utviklingen i tilgangen av arbeidskraft og av tilgangen på enkelte naturressurser. Vridninger i næringssammensetningen kan gi en viss endring i totalproduksjonen, fordi produktivitetsnivået varierer mellom næringer.

En avgjørende forutsetning som modellen baseres på, er at det skjer tilpasninger i økonomien slik at økonomien trekkes mot en likevekt der forbrukere og produsenter utnytter alle tilgjengelige ressurser. Dette innebærer blant annet at all tilbudt arbeidskraft blir utnyttet, gjennom en tilpasning av lønnsnivået. Modellen egner seg derfor ikke til å analysere kortsiktige

kortsiktige omstillingsproblemer eller utviklingen i arbeidsledigheten.

Modellen består av 47 produksjonssektorer, hvorav 8 er sektorer for offentlig forvaltning. Innsatsfaktorene er vareinnsats, arbeidskraft, tre typer kapital, elektrisitet, fyringsolje, transportolje og ulike typer forurensende og ikke-forurensende transporttjenester. Innsatsfaktorene er forutsatt å kunne erstatte hverandre i noe ulik grad.

De fleste varer i MSG-6 betraktes som sammensatte goder bestående både av innenlandske varer og import. Hjemmeproduserte og importerte varianter av varen kan bare delvis erstatte hverandre i bruken. Andelen som importeres er avhengig av prisen på hjemmeproduksjon i forhold til prisen på import.

Næringsstrukturen i MSG-6 er kjennetegnet ved mange ulike bedrifter som er forskjellige med hensyn til størrelse og produktivitet. Det er antatt at bedriftene står overfor gitte verdensmarkedspriser på sine produkter. Dette innebærer bl.a. at en kostnadsøkning innenlands ikke kan veltes over på eksportprisene. På hjemmemarkedet har produsentene derimot en viss markedsmakt («mono-polistisk konkurranse»).

Boks 6.2 Viktige forutsetninger i framskrivingene

Framskrivingene tar utgangspunkt i følgende forutsetninger:

Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 1999

Tilnærmet konstante yrkesfrekvenser på dagens nivå framover for menn, mens det legges til grunn en viss ytterligere økning for kvinner. Det legges til grunn konstant gjennomsnittlig arbeidstid på dagens nivå (tatt hensyn til den ferieøkningen som ble avtalt ved årets lønnsoppgjør).

Årlig produktivitetsvekst (TFP-vekst) på om lag 1 prosent gjennom hele framskrivingsperioden.

Det er lagt til grunn et krav om at utviklingen i offentlige finanser skal være opprettholdbar på lang sikt. I beregningene er dette ivaretatt ved at realverdien av nettofordringene i offentlig forvaltning stabiliseres mot slutten av framskrivingsperioden. (Dette gjelder også *Vegringsalternativet* på lang sikt, etter at økonomien har vært gjennom store omstillinger.)

4 prosent realrente internasjonalt og i NorgeKyotoprotokollen gjennomføres, og videreføres i nye forpliktelsesperioder. Det er lagt til grunn at det etableres et internasjonalt kvotesystem fra 2008. Kvoteprisen er i framskrivingene satt til 125 1998 kr/tonn CO_2 i 2008, stigende til 200 1998 kr/tonn i 2020 og deretter uendret reelt.Konstant realpris på råolje på 125 2000-kroner pr. fat fra 2003, jf avsnitt 6.3. Prisutviklingen på naturgass forutsettes å følge råoljeprisen.

En stabil økonomisk utvikling internasjonalt.

Forutsetningene som er skissert i denne boksen er felles for de tre framskrivingene som presenteres i dette kapitlet, med unntak av at det i *Offentlig velferd* er lagt til grunn at det gjennomføres tiltak som bidrar til høyere yrkesdeltaking blant eldre gjennom reduksjoner i uførepensjonering og annen tidligpensjonering. I tillegg presenteres det virkningsberegninger som illustrerer betydningen av usikkerhet i utviklingen i oljeinntekter og produktivitet, jf. avsnitt 6.8.

De forutsetninger som ligger til grunn for framskrivingene, impliserer at den økonomiske veksten på lang sikt vil være om lag 1 prosent per år. Med oppbyggingen av et petroleumsfond som etter hvert vil kunne gi betydelige renteinntekter, vil veksten i disponibel realinntekt for Norge kunne bli noe høyere enn BNP-veksten. Den relativt moderate veksten forklares med svak vekst i arbeidsstyrken som resultat av demografiske faktorer, relativt lav vekst i realkapitalen, samt forutsetningen om produktivitetsvekst på om lag 1 prosent per år.Det er lagt til grunn at gjennomføringen av Kyotoprotokollen vil redusere etterspørselen etter råolje. Dette bidrar isolert sett til å redusere prisen på råolje. Det er stor usikkerhet knyttet til gjennomføringen og

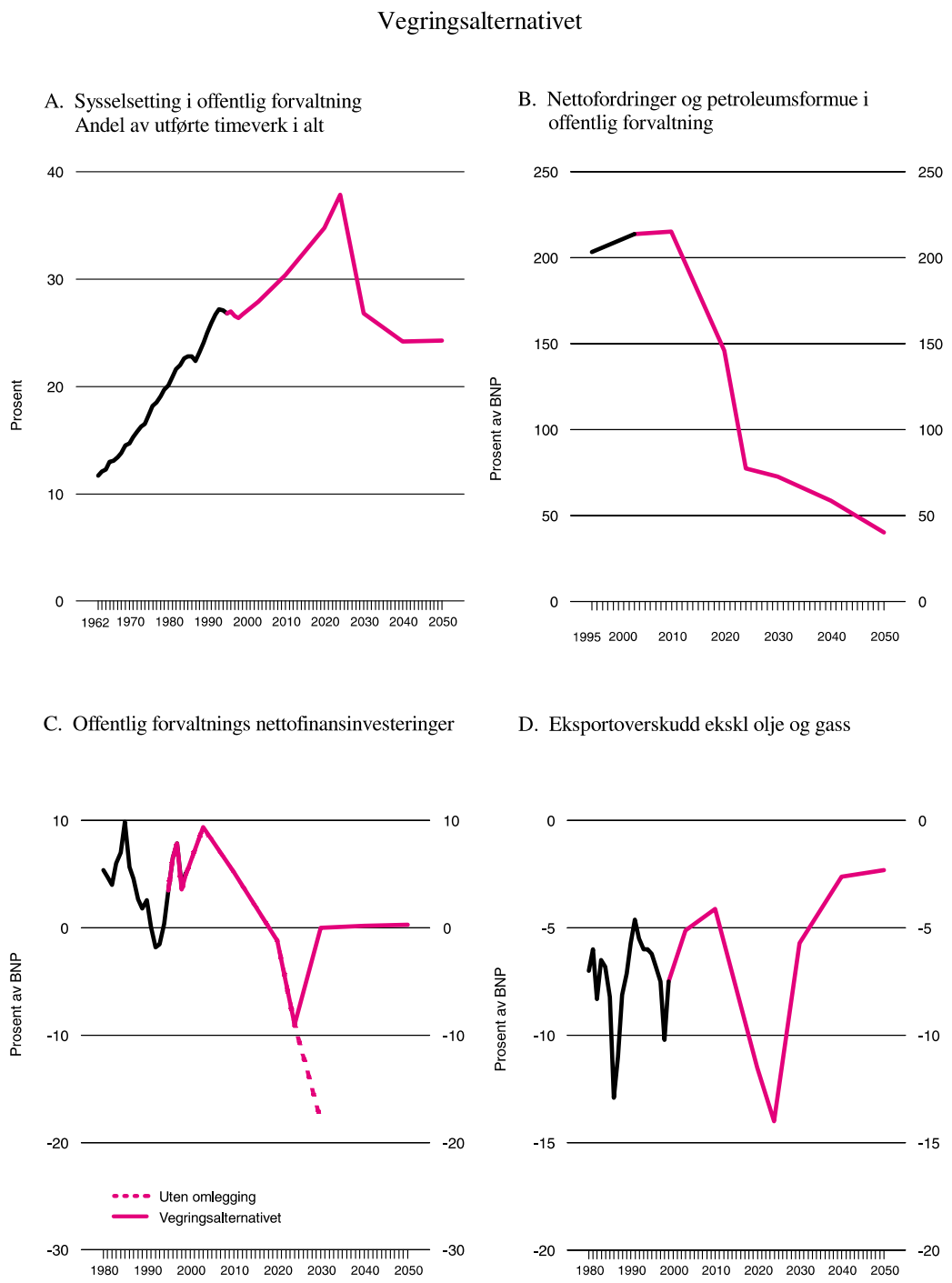
videreutviklingen av protokollen, og til hvilke virkninger dette vil kunne få på energimarkedene. Det kreves imidlertid svært store endringer i forutsetningene om råoljepris for at konklusjonene i de makroøkonomiske analysene som presenteres i dette kapitlet skal endres vesentlig, jf. avsnitt 6.8.

Nedenfor omtales først konsekvenser av ikke å gjennomføre politikkendringer for å sikre en langsiktig opprettholdbar utvikling i offentlige finanser. Deretter drøftes ulike muligheter for å styrke offentlige budsjetter. Til slutt presenteres framskrivingene som belyser økonomiske virkninger av noen mulige politikkvalg.

6.6.2 Viktigheten av å tilpasse offentlige finanser ut fra behovet for en langsiktig balansert næringsutvikling

I avsnitt 6.1–6.5 er det beskrevet noen drivkrefter som vil sette offentlige finanser under press i årene som kommer. Aldringen av befolkningen bidrar til at det står stadig færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Økende andel eldre vil føre til økt behov for pleie- og omsorgstjenester og antall pensjonister vil øke. Gjennomsnittlig pensjon i folketrygden vil øke raskere enn lønnsveksten. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten vil falle. *Vegringsalternativet* tar utgangspunkt i hvordan offentlige finanser vil kunne utvikle seg framover dersom det ikke gjennomføres politikkendringer for å møte utfordringene. «Uendret politikk» kan defineres på ulike måter. Følgende er lagt til grunn i framskrivingene:

- Reglene i folketrygden videreføres. Grunnbeløpet justeres med årslønnsveksten.
- Gjennomsnittlige skattesatser og satser for verdiavgifter holdes uendret. Kvantumsavgifter prisjusteres.
- Nivået på husholdningenes brukerbetalinger for offentlige tjenester holdes uendret som andel av privat konsum.
- Det legges til grunn en vekst i offentlig sysselsetting framover på 1,6 prosent pr. år målt i timeverk, dvs. som gjennomsnittet på 90-tallet. I denne perioden er det blant annet blitt gjennomført reformer innenfor helse, omsorg og utdanning, jf. avsnitt 6.5. Ifølge MAKKO-beregningene vil en uendret standard og dekningsgrad på 1998 nivå i det kommunale tjenestetilbudet framover kreve en vekst i offentlig sysselsetting på om lag 0,6 prosent pr. år til 2050. Med en vekst på 1,6 prosent vil det altså være rom for noe mer.
- Det er grunn til å anta at den enkelte vil etterspørre bedre helse- og omsorgstjenester etter hvert som de tekniske mulighetene blir bedre, og inntektsnivået i husholdningene øker. Det er lagt til grunn at en vekst i offentlig sysselsetting på 1,6 prosent pr. år og en fortsatt styrking av det offentlige tjenestetilbudet, vil være tilstrekkelig til at det ikke skjer en markert økning i markedsbasert produksjon og omsetning av helse- og omsorgstjenester.



Figur 6.7 Vegringsalternativet
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 6.7 viser utviklingen i *Vegringsalternativet* . I framskrivingen er veksten i offentlig sysselsetting sterkere enn det som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi, gitt de forutsetningene som er skissert i boks 6.3. Sysselsettingen i offentlig sektor, målt som andel av utførte timeverk i alt, øker fra vel 26 prosent i 1998 til om lag 38 prosent midt på 2020-tallet, jf. figur 6.7A.

Målt i antall personer øker denne andelen fra knapt 31 til om lag 43 prosent. Dette motsvares i beregningen blant annet av at sysselsettingen i industrien reduseres med om lag en tredel regnet som andel av total antall sysselsatte personer. Høye petroleumsinntekter bidrar til overskudd i offentlige budsjetter fram mot 2020, men deretter forverres budsjettbalansen raskt når petroleumsinntektene faller og pensjonsutgiftene øker sterkt, jf. figur 6.7C.

Økende knapphet på arbeidskraft fører til økt pris og kostnadsvekst. Den kostnadsmessige konkurranseevnen for norsk næringsliv forverres og handelsbalansen svekkes. Eksportoverskudd utenom olje og gass, som kan betraktes som en indikator på konkurranseevnen til næringslivet på fastlandet, svekkes sterkt, jf figur 6.7D.

Utviklingen innebærer at petroleumsfondet relativt raskt tømmes. Dette betyr at statens formue i form av olje og gass tappes ut uten at det skjer en tilsvarende oppbygging av finansiell formue i petroleumsfondet. Figur 6.7B viser at mens statens petroleumsformue og finansformue til sammen nå utgjør mer enn to ganger BNP, er denne formuen redusert til én gang BNP allerede rundt 2020.

En utviklingsbane for offentlige finanser som illustrert i figur 6.7 er ikke opprettholdbar, og en justering av den økonomiske politikken vil tvinge seg fram. Som en illustrasjon er det lagt til grunn at det skjer en politikkomlegging når underskuddet i offentlige budsjetter i framskrivingen kommer opp i om lag 8 prosent av BNP midt på 2020-tallet. Uten en slik omlegging ville budsjettunderskuddet økt raskt og kommet opp i rundt 20 prosent av BNP allerede i 2030, jf. figur 6.7C. Enkelte europeiske land har tidligere opplevd budsjettunderskudd på 8 prosent eller mer av BNP, blant annet Sverige tidlig på 90-tallet.

Tidspunktet for reversering er til en viss grad vilkårlig valgt, og det kan naturligvis argumenteres for at i «virkeligheten» ville det i Norge skje en innstramming i finanspolitikken på et tidligere tidspunkt enn det som er lagt til grunn i framskrivingen. Målet med framskrivingen er imidlertid å vise hvor raskt problemene kan oppstå selv med en «uendret politikk», jf. strekpunktene ovenfor. På grunn av fallet i petroleumsinntektene og økningen i pensjonsutgiftene endres budsjettsituasjonen i framskrivingen i løpet av få år fra et overskudd til et stort underskudd. I dette kan det ligge en fare for at det er vanskelig å snu utviklingen før det har bygget seg opp relativt store underskudd.

Dersom omleggingen gjennomføres ved en reduksjon i sysselsettingen i offentlig sektor, må denne reduseres med om lag 300 000 personer fram mot 2030 sammenlignet med nivået midt på 2020-tallet for å gjenopprette en balansert utvikling i offentlige budsjetter. En slik kraftig innstramming vil stille svært store krav til omstillingsevnen i privat sektor. Det tar tid å skape nye arbeidsplasser, og omstillingen vil vanskelig kunne skje uten at det oppstår en periode med høy arbeidsledighet. Andre land som har gjennomført kraftige innstramminger i finanspolitikken, har hatt store omstillingskostnader, bl.a. i form av betydelig økning i arbeidsledigheten. De langsiktige framskrivingene fanger ikke opp disse kostnadene på grunn av modellapparatet som brukes. Problemene med å gjenopprette konkurranseevnen og skadevirkningene ved kortsiktighet i bruken av oljeinntektene er derfor trolig undervurdert i beregningene.

En slik reduksjon i offentlig sysselsetting som er beskrevet i *Vegringsalternativet* fra midten av 2020-tallet, vil måtte innebære en betydelig svekkelse av det offentlige tjenestetilbudet. Det er derfor lagt til grunn at det vil skje en betydelig vekst i private markeder for velferdstjenester. Dette innebærer at en del av de ansatte som må forlate offentlig sektor, fortsatt vil kunne ha jobb innenfor produksjon av helse-, omsorgs og utdanningstjenester.

Et slikt kraftig tilbakeslag for norsk økonomi som framskrivingen illustrerer, kan unngås dersom politikken på et mye tidligere tidspunkt innrettes ut fra hensynet til en langsiktig balansert utvikling. Framskrivingene illustrerer at hvis beslutningene utsettes, tvinger det seg senere fram endringer som er større, og som vil ha svært uheldige samfunnsmessige konsekvenser. I 6.6.3–6.6.7 drøftes ulike muligheter for endringer som kan bidra til å sikre en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi:

– Omprioriteringer på utgiftssiden på statsbudsjettet
– Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon
– Endringer i pensjonssystemet og tiltak for å styrke yrkesdeltakingen
– Øke skatteinntekter
– Økt brukerbetaling for offentlige velferdstjenester, eller større innslag av privatfinansierte kommersielle tjenester

6.6.3 Omprioriteringer på utgiftssiden på statsbudsjettet

Samlede offentlige utgifter til offentlig konsum, investeringer og overføringer tilsvarte 43,6 prosent av BNP i 1999. Det offentlige forvalter altså betydelige ressurser.

Tabell 6.10: Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Prosent av BNP

	1999
Inntekter	47,2
Nettoformuesinntekter [1]	2,0
Petroleumsinntekter	4,8
Andre skatter og avgifter	40,5
Utgifter	43,6
Produksjonssubsidier	2,8
Stønader til husholdninger	15,5
Pensjonsstønader	9,2
Sykepenger fødselspenger	2,2
Barnetrygd	1,3
Arbeidsløshetsstønader	0,5
Attføringsstønader	0,9
Utdanningsstønader	0,6
Sosialhjelp stønader	0,3
Andre stønader til hushold	0,6
Overføringer til utlandet	0,8
Andre overføringer netto	1,4
Ideelle organisasjoner	1,4
Annet	0,0
Konsum i offentlig forvaltning	21,2
Forsvar	2,2
Utdanning	4,9
Helsestell, sosial trygd og velferd	8,4
Annet offentlig konsum	5,8
Netto investeringer i fast realkapital mv.	2,0
Nettokapitalinnskudd i forretningsdrift	-0,1
Overskudd før lånetransaksjoner	3,6

[1] Inklusiv overføringer fra Norges Bank og overskudd i offentlig forretningsdrift.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.10 viser hvordan offentlige utgifter fordelte seg i 1998. Det framgår at allerede i 1998 utgjorde pensjoner og utgifter til helse og omsorg tunge deler av de offentlige budsjettene. Dette innebærer at det kreves relativt store kutt i for eksempel produksjonsubsidier, utdanning eller forsvar for at det skal bidra i særlig grad til å dekke opp for de økte behovene for utgiftsøkninger som følger av de demografiske endringene og utviklingen i pensjonsytelsene. Dette betyr at omprioriteringer fra andre offentlige utgifter ikke alene vil kunne løse disse utfordringene.

6.6.4 Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon

Et viktig trekk ved den økonomiske utviklingen de siste hundre årene er at det generelt har vært en kraftig produktivitetsvekst, slik at et gitt kvantum varer produseres med stadig mindre bruk av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer. Tilgjengelig statistikk tyder på at den samme produktivitetsveksten ikke har funnet sted innenfor tjenesteproduksjon, blant annet produksjon av helse-, omsorg- og utdanningstjenester. Mye av forklaringen på dette er trolig at mange av tjenestene er av en slik karakter at ny teknologi i mindre grad kan redusere behovet for tilstedeværelse og arbeidsinnsats fra mennesker. Den delen av disse tjenestene som består i direkte pleie og omsorg av mennesker kan i relativt liten grad effektiviseres uten at det går på bekostning av kvaliteten. Særlig innen helsesektoren har det også skjedd en rask utvikling i hvilke tjenester som kan tilbys, uten at dette fanges ordentlig opp i vanlig måling av produktivitetsvekst. Det kan imidlertid være en del å hente gjennom bedre organisering av tjenestetilbudet. Blant annet kan det være viktig å sikre at utdannet helse- og omsorgspersonell kan bruke mest mulig av sin arbeidstid på sin primæroppgave, og redusere ventetid, administrativt arbeid mv.

I avsnitt 13.3 presenteres det tall som viser at det gjennom 90-tallet har blitt færre behandlinger pr. lege og sykepleier ved somatiske sykehus. Slike tall inneholder effekter av endringer i pasientsammensetning, effekter av endringer i kvaliteten på tjenestene og effekter av endringer i produktiviteten. Det er derfor vanskelig på dette grunnlaget å fastslå hvordan produktiviteten har utviklet seg på (90-tallet). Avsnitt 13.3 inneholder også sammenligninger av produktiviteten mellom ulike institusjoner som yter de samme tjenestene, som viser at det er betydelige forskjeller. Dette kan til en viss grad skyldes kvalitetsforskjeller i de tjenestene som leveres, eller ulikheter i andre forhold, men indikerer likevel at det finnes et potensiale for effektivisering.

For å illustrere virkninger av bedret effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon, er det i beregningsalternativet *Offentlig velferd* anslått at en effektivisering på prosent pr. år innebærer at et gitt omfang av offentlige tjenester med gitt kvalitet, i 2050 produseres med 12 prosent færre timeverk enn i 1998. Sammenlignet med den historiske produktivitetsveksten er dette relativt optimistisk. På den annen side indikerer undersøkelsene som refereres til i avsnitt 13.3 effektiviseringspotensialer i denne størrelsesorden.

6.6.5 Endringer i pensjonssystemet og tiltak for høy yrkesdeltaking

Utformingen av pensjonssystemet påvirker ikke bare gjennomsnittlige utbetalinger av pensjoner, men også når den enkelte ønsker å gå ut av yrkeslivet aldring og økt tidligpensjonering er forhold som begge trekker i retning av økte framtidige pensjonsforpliktelser. Dette er utviklingstrekk som de fleste vestlige land står overfor. De statsfinansielle konsekvensene av dette blir i enkelte andre land i stor grad redusert ved at det vedtas endringer i pensjonssystemene. I boks 6.3 gis en beskrivelse av utviklingen i de nordiske landene. På grunn av petroleumsinntektene og oppbyggingen av petroleumsfondet er den statsfinansielle handlefriheten langt større i Norge enn i andre land i årene framover. Spørsmålet er imidlertid om det er ønskelig å bruke denne statsfinansielle handlefriheten kun til å videreføre dagens pensjonssystem, eller om det er andre områder som også bør prioriteres.

Boks 6.3 Pensjonsreformer i ulike land

Mange land har i de senere år foretatt omfattende endringer i sine pensjonssystemer. Endringene har både vært motivert ut fra kortsiktige budsjetthensyn, og et mål om å gjøre pensjonssystemene mer bærekraftige på lang sikt. Viktige elementer i omleggingene har vært heving av aldersgrenser i pensjonsordningene og økt vekt på insentiver til å stå lenge i arbeid. Dette har ofte vært kombinert med en viss reduksjon av ytelsesnivået i de løpende finansierte offentlige pensjonssystemene, samt økt vekt på fonderte pensjonsordninger, ofte i regi av privat sektor.

Reformene har bidratt til at pensjonsutgiftene i ulike EU-land i hovedsak synes å vokse mindre som andel av BNP enn i Norge. I Norge er utgiftene til folketrygdens alders- og uførepensjon som andel av BNP anslått å øke fra om lag 8 pst i 1998 til om lag 15 pst i 2030. I European Economy No 3 1996 er det for eksempel vist til framskrivinger for 11 EU-land som viser at pensjonsutgifter som andel av BNP kan komme til å stige med i gjennomsnitt 3 – 4 prosent poeng fra 1995 til 2030, mao om lag halvparten så mye som i Norge. I følge tall fra EU-kommisjonen har imidlertid EU-landene gjennomgående høyere offentlig pensjonsutgifter enn Norge som andel av BNP i dag.

Sverige er i ferd med å gjennomføre en omfattende pensjonsreform. Den er iverksatt fra 1999 når det gjelder opptjening, mens utbetaling av pensjon etter det nye systemet vil skje første gang i 2001. For personer født i 1954 og senere vil all opptjening registreres som opptjening i det nye systemet. Personer født i 1938 og tidligere vil ha all opptjening i det gamle systemet, mens det gjelder en ove gangsordning for mellomliggende kull. Hensikten med den svenske pensjonsreformen er bl.a. å gjøre pensjonssystemet mer robust på lang sikt i forhold til økonomiske og demografiske endringer, samt å skape en tettere forbindelse mellom innbetalte pensjonsavgifter og forventede pensjonsutbetalinger.Det nye svenske systemet for alderspensjon er et innskuddsbasert system. Det fastsettes en samlet pensjonsavgift på 18,5 prosent, og pensjonsytelsene blir avledet av dette. Av pensjonsavgiften er 2,5 prosentpoeng reelt fondert på individuelle konti, mens 16 prosent akkumuleres over tid til en pensjonsformue som som

indeksreguleres årlig med gjennomsnittlig lønnsvekst.

Arbeidspensjonen er ytelsesbasert og størrelsen avhenger av lønnsnivå og hvor lenge en har vært ansatt i det enkelte arbeidsforhold. I privat sektor opptjenes arbeidspensjonen med 1,5 pst av pensjonsgrunnlaget for hvert år en har vært i arbeidsforholdet. Full pensjon gis etter 40 år, og svarer til 60 pst av pensjonsgrunnlaget. «På pensjoneringstidspunktet omregnes den totale pensjonsformuen til en årlig livsvarig ytelse. Dette kan skje fra fylte 61 år og uten noen øvre grense. Til denne beregningen benyttes et såkalt delingstall, og pensjonsformuen delt på delingstallet gir årlig pensjon. Delingstallet påvirkes av dødelighetsutviklingen. Hvis levealderen øker, øker delingstallet og årlig pensjon reduseres for dem som omfattes. Dette virker som en stabililiserende faktor i systemet i forhold til økende levealder over tid. For den enkelteavhenger videre delingstallet av pensjoneringstidspunkt, og det blir høyere jo tidligere pensjoneringen skjer. På individnivå vil tidliguttak og utsatt uttak fungere forsikringsteknisk nøytralt, og systemet innebærer slik sett en sterk

stimulans til å stå lenge i arbeid.Pensjonssystemet i *Finland* består i hovedsak av folkepensjonssystemet og arbeidspensjonssystemet. Folkepensjon er en allmenn grunnpensjon som ytes på grunn av botid.» «Arbeidspensjon beregnes på grunnlag av rettigheter opptjent ved inntektsgivende arbeid. Begge deler er obligatoriske for hele befolkningen og alle bedrifter i Finland. Den ordinære pensjonsalderen er 65 år. Av de nordiske land har Finland lavest yrkesaktivitet blant eldre, og omfattende tidligpensjonering gjennom ulike ordninger er sett på som et problem i forhold til opprettholdbarheten av pensjonssystemet på lang sikt.» Arbeidspensjon er forskjellig i offentlig og en privat sektor. Arbeidspensjonen er ytelsesbasert og størrelsen avhenger av lønnsnivå og hvor lenge en har vært ansatt i det enkelte arbeidsforhold. I privat sektor opptjenes arbeids pensjonen med 1,5 pst av pen sjonsgrunnlaget for hvert år en har vært i arbeidsforholdet. Full pensjon gir etter 40 år, og svarer til 60 pst av pensjongrunnlaget.

I *Finland* har pensjonsordningene i offentlig sektor historisk gitt høyere ytelser enn i privat sektor. Fram til 1993 ble alderspensjon i offentlig sektor opptjent med 2,2 pst per år, full pensjon var 66 pst av pensjonsgrunnlaget etter 30 års opptjening, og pensjonsalderen var 63 år. Etter 1993 er reglene de samme som for privat sektor, mens det er overgangsregler for de som er ansatt før 1993.

I *Danmark* består det offentlige pensjonssystemet av en relativt høy grunnpensjon kombinert med en liten inntektsavhengig pensjon. I tillegg kommer fonderte arbeidsmarkedspensjonsordninger og fonderte private pensjonsordninger.Pensjonsalderen i Danmark er 67 år, men det finnes ulike tidligpensjonsordninger som er mye brukt slik at bare en liten del av befolkningen står i arbeid til fylte 67 år. Den størstetidligpensjonsordningenbortsett fra

uførepensjon er etterlønn hvor det ved utgangen av 1997 var 136 000 stønadsmottakere

Ordningen med etterlønn gir generelt et høyere kompensasjonsnivå enn det offentlige pensjonssystemet, og det er vedtatt ulike reformer bl.a. for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre.

I Danmark er det besluttet å senke den offisielle pensjonsalderen fra 67 til 65 år fra 2004. Dette innebærer at den mer generøse ordningen med etterlønn vil bli redusert. I tillegg vil tidligpensjonen bli behovsprøvd. De som ønsker å pensjonere seg ved 60 års alder eller senere vil få sin tidligpensjon behovsprøvd mot sin private arbeidsmarkedsbaserte pene.sjon. Graden av behovsprøving reduseres ved økende avgangsalder. Reformen innebærer slik sett et insentiv til å stå lenge i arbeid, og endringene vil etter planen samlet sett redusere de offentlige pensjonsutgiftene.

Boks 6.4 Hvor mye måtte skattene øke for å finansiere økningen i folketrygdens utgifter?

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet beregninger ved hjelp av MOSART-modellen som illustrerer hvordan utgiftene i folketrygden til alders-, uføre- og etterlattepensjon, beregnet som en «bidragsrate», vil kunne utvikle seg framover under ulike forutsetninger. Bidragsraten er en hypotetisk pensjonsavgift

som beregnes som en prosentvis andel av en vektet sum av samlet lønnsinntekt og pensjonsinntekt.

Beregningene viser både hvordan utgiftene avhenger av demografiske utviklingstrekk, endringer i yrkesdeltaking og av endringer i reglene for folketrygden.Pensjonsinntekter gis halv vekt for på en forenklet måte å reflektere dagens ulikheter i beskatningen av lønns- og pensjonsinntektene. Bidragsraten fastsettes i beregningene slik at den dekker folketrygdens løpende utgifter til alders- uføre- og etterlattepensjon.

Tabell 6.11 gir noen resultater fra beregningene. Utgangsåret for beregningene er av tekniske årsaker 1993, men modellen er tilpasset slik at den i referansebanen treffer historiske tall i 1997. Referansebanen er blant annet basert på middelalternativet i befolkningsframskrivingene, jf. avsnitt 6.2, og en uføretilgang som i 1997. Det er videre tatt utgangspunkt i at dagens regelverk for folketrygden videreføres og at grunnbeløpet justeres med lønnsveksten. «I referansebanen stiger bidragsraten fra 14,6 prosent i 1993 til 26,1 prosent i 2050. Bidragsraten øker altså med 11,5 prosentpoeng – dvs.» at pensjonsavgiften måtte vært økt med 11,5 prosentpoeng dersom denne inn tektsposten alene skulle dekke opp hele økningen i folketrygdens utgifter. Utviklingen i bidragsraten skyldes både økende antall pensjonister relativt til arbeidsstyrken økende gjennomsnittlig pensjon regnet i faste grunnbeløp, jf. avsnitt 6.3.

Uføretilgangen var lavere i 1993 enn i 1997. Dersom tilgangsrater som i 1993 legges til grunn vil bidragsratene utover i perioden bli 2–2 prosentpoeng lavere enn i referansebanen. I dette alternativet ligger antallet uførepensjonister mot slutten av perioden om lag en tredjedel under referansebanen. En senkning av pensjonsalderen for alderspensjon fra 67 til 62 år vil gi i følge beregningene gi en økning i bidragsraten med 2–2 prosentpoeng sammenlignet med referansebanen. Dette kommer i tillegg til at det allerede ireferansebanen er stort innslag av uførepensjon og AFP-pensjon for gruppen mellom 62 og 67 år. Det er i tillegg laget en beregning hvor det er lagt til grunn at pensjoneringsalderen fram mot 2050 økes med 3 år. Dette tilsvarer om lag 2/3 av økningen i forventet levealder i denne perioden i følge middelalternativet i befolkningsframskrivingene. I denne beregningen reduseres bidragsraten med om lag 4 prosentpoeng på lang sikt sammenlignet

med referansebanen. Dette er en sterk effekt sammenlignet med beregningene som er gjengitt i tabell 6.11.

En gradvis omlegging av folketrygden mot et minstepensjonssystem vil begrense veksten i utgiftene betydelig. I tabellen presenteres en beregning hvor grunnbeløpet underreguleres med 0,75 prosentpoeng pr. år sammenlignet med lønnsveksten, samtidig som særtillegget økes slik at minstepensjonen øker relativt like mye som lønningene. Tilleggspensjonens som andel av gjennomsnittlig pensjon vil likevel stige i årene framover på grunn av økningen i opptjente rettigheter, men vil etter hvert avta i betydning. Rundt 2040 vil tilleggspensjonen utgjøre om lag like stor andel av gjennomsnittlig pensjon som i dag, mens tilleggspensjonssystemet vil være helt avviklet før neste århundreskifte. Med en slik utvikling reduseres bidragsraten med vel 6 prosentpoeng i 2050 sammenlignet med referansebanen.

Både økt innvandring og økte fødselsrater bidrar i beregningene til reduserte bidragsrater på noe sikt. Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen av økt innvandring. Det er blant annet avgjørende hva slags tilknytning de nye innvandrerne får til arbeidsmarkedet. I beregningen som er referert i tabellen er det lagt til grunn en yrkesdeltaking for de ekstra årlige 15 000 innvandrerne som tilsvarer yrkesdeltakingen blant ikke-vestlige innvandrere i 1998. I 1998 var norsk økonomi inne i en høykonjunktur. Yrkesdeltakingen for denne gruppen var eksempelvis betydelig lavere i 1993. Det er lagt til grunn at de nye innvandrerne har en fordeling på kjønn og alder på innvandringstidspunktet lik gjennomsnittet for innvandrere i perioden 1991–1995. Dette innebærer at de yngre aldersgruppene er overrepresentert sammenlignet med befolkningen ellers.

Tabell 6.11: Bidragsrater [1] ved ulike forutsetninger. 1993–2050

	1993	2000	2010	2030	2050
Referanse. Prosent	14,6	15,3	17,9	24,8	26,1
Virkningsberegninger. Avvik i prosentpoeng:					
Samlet fruktbarhetstall 2.08	0,0	0,0	0,1	-0,4	-1,4
Uføretilgang som i 1993	0,0	-0,7	-1,9	-2,4	-2,3
Gradvis mot minstepensjonssystem [2]	0,0	-0,3	-1,2	-4,1	-6,1
Pensjonsalder 62 år	0,0	1,4	2,2	2,3	2,2
15 000 ekstra innvandrere	0,0	-0,1	-0,5	-1,4	-1,4

[1] Bidragsrate = Sum pensjon / (Sum lønn + 0,5 x Sum pensjon).
[2] 0,75 prosentpoeng årlig underregulering av tilleggspensjon i forhold til reallønnsvekst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsstyrken er Norges viktigste ressurs. Det å opprettholde den med gode kvalifikasjoner er det viktigste for framtidig velstandsutvikling. Beregninger som ble presentert i Langtidsprogrammet 1998–2001, indikerer at relativt små endringer i pensjoneringsalder har større betydning for verdiskapingen enn selv store endringer i petroleumsinntektene. Norge har i dag høy yrkesdeltaking i internasjonal sammenheng. I framskrivingene er det lagt til grunn at den høye yrkesdeltakingen videreføres. Høy grad av deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for å kunne opprettholde velferdsstaten. Dersom en følelse av rikdom i offentlig og privat sektor i Norge som følge av høye oljeinntekter leder til at det gjennomføres reformer som reduserer arbeidsstyrken, svekkes mulighetene for å håndtere de langsiktige utfordringene for norsk økonomi. Særlig blir mulighetene for å opprettholde velferdstilbudet fra offentlig sektor redusert. Det offentliges utgifter er i hovedsak knyttet til avlønningen av arbeidskraften, enten direkte gjennom offentlig sysselsetting eller ved at reguleringen av offentlige pensjoner og andre ytelser er knyttet til lønnsveksten. En reduksjon i tilgangen på arbeidskraft, som vil føre til økt reallønn, vil derfor i særlig grad svekke offentlige finanser. Beregninger i Langtidsprogrammet 1998–2001 indikerer også at ett års reduksjon i den

effektive pensjoneringsalderen, bidrar til en svekkelse av offentlige budsjetter som vil kreve en reduksjon i offentlige sysselsetting med 6 prosent for å gjenopprette langsiktig balanse i offentlige finanser. I avsnitt 12.1 diskuteres hva som skal til for å sikre fortsatt høy yrkesdeltaking.

Utdanningsnivået i Norge har økt sterkt de siste ti-årene. Dette har bidratt til at arbeidskraften har fått høyere kvalifikasjoner, men lengre utdanningsløp innebærer samtidig at den enkelte starter sin yrkeskarriere senere i livet. Dersom det hadde latt seg gjøre å korte ned lengden på utdanningsløpene med for eksempel ett år, ville dette innebære et betydelig tilskudd til arbeidsstyrken. Det kan i denne sammenheng vises til at utdanningssystemet i Norge er lagt opp slik at de ulike utdanningsnivåene avsluttes ved relativt høy alder sammenlignet med i andre land.

6.6.6 Økte skatter

Størstedelen av inntektene til det offentlige, utenom inntektene fra petroleumsvirksomheten, kommer fra beskatning av inntekt, forbruk og formue, jf. tabell 6.10. I avsnitt 13.2.3 gis en gjennomgang av beskatningen i Norge og andre OECD-land, samt en drøfting av utfordringer og begrensninger knyttet til økt beskatning som strategi for å skaffe rom for økt innsats over offentlige budsjetter. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå, som presenteres i boks 6.4, illustrerer at dersom de anslåtte økte utgiftene i folketrygden framover skal skattefinansieres, kreves det en betydelig økning i skattenivået. Det er anslått at den beregnede pensjonsavgiften («bidragsraten») gradvis må øke, og i 2050 må være om lag 11 prosentpoeng høyere enn i dag for å finansiere de økte utgiftene i folketrygden. Det må understrekes at dette er en partiell beregning, hvor det for eksempel ikke er tatt hensyn til mulige virkninger av skatteøkningen på arbeidstilbudet eller sparingen.

Norge har et skattenivå om lag som gjennomsnittet i EU, men lavere enn andre nordiske land og klart høyere enn USA. Mulighetene for store økninger i skattenivået begrenses bl.a. av mulige negative virkninger på arbeidstilbudet, mulig utflytting av

næringsvirksomhet og mulig konsumlekkasje til utlandet. Avkastningen av å arbeide påvirkes mest direkte gjennom skatt på lønnsinntekt, men også økninger i forbruksskatt vil slå ut i redusert reallønn gjennom økte konsumpriser. Økt arbeidsgiveravgift vil over tid gi en svakere reallønnsutvikling på grunn av internasjonale krav til lønnsomhet i bedriftene. I en åpen økonomi med frie kapitalbevegelser vil de fleste former for beskatning til sist i stor grad måtte veltes over på arbeidskraften. Svekket lønnsomhet etter skatt for konkurranseutsatte norske bedrifter må over tid slå ut i lavere lønnsvekst dersom ikke resultatet skal bli utflytting av næringsvirksomhet med påfølgende svekket utenriksøkonomi og økende ledighet.

Mulige negative virkninger på arbeidstilbudet og faren for utflytting av næringsvirksomhet legger begrensninger på bruken av skatteøkninger som en del av en strategi for å møte de langsiktige utfordringene. I hvilken grad det i Norge kan bli aktuelt å øke nivået på noen skatter, vil bl.a. være avhengig av hva andre land gjør på skatteområdet. Eksempelvis har Norge i dag relativt lav beskatning av eiendom og bolig sammenlignet med mange andre OECD-land.

Mulighetene for å finansiere økte pensjonsutgifter gjennom økte trygdeavgifter avhenger blant annet av i hvilken grad det er samsvar mellom trygdeavgifter og pensjonsytelser for det enkelte individ. I et system der det i liten grad er slikt samsvar, vil store innbetalinger i form av høye trygdeavgifter kunne ha en betydelig negativ virkning på arbeidstilbudet. Derimot vil virkningen på arbeidstilbudet være mindre i et system der det er direkte samsvar mellom innbetalinger og ytelser for det enkelte individ, fordi innbetalinger i form av høye «skatter» på arbeidsinntekt reelt sett vil være tvungen sparing for individet. Selv om hovedprinsippet i norske pensjonssystemer tar utgangspunkt i et samsvar mellom innbetalinger og ytelser, er det også betydelige avvik fra dette prinsippet. I mange tilfeller kan individer redusere sin arbeidsinnsats, og dermed sin innbetaling til pensjonssystemet, uten at dette har noen virkning på framtidige ytelser. I slike tilfeller vil pensjonsinnbetalingene virke som en ren skatt, og dermed kunne ha negativ virkning på arbeidstilbudet.

Tabell 6.12: Totale utgifter til helseformål. Prosent av BNP

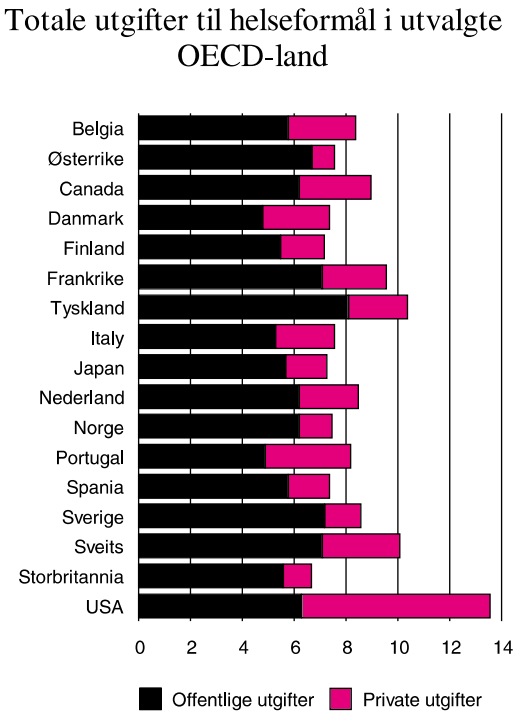
	1960	1970	1980	1990	1997
Australia	4,9	5,7	7,3	8,3	7,9
Belgia	3,4	4,1	6,5	7,5	8,4
Canada	5,5	7,1	7,3	9,2	9,0
Danmark	3,6	6,1	8,7	8,2	7,4
Finland	3,9	5,7	6,5	8,0	7,2
Frankrike	4,2	5,8	7,6	8,9	9,6
Hellas	2,4	3,3	3,6	4,2	7,1
Irland	3,8	5,3	8,7	6,7	7,0
Island	3,3	5,0	6,2	7,9	8,0
Italia	3,6	5,2	7,0	8,1	7,6
Japan	3,0	4,4	6,4	6,0	7,3
Korea	..	2,1	2,9	3,9	4,0
Luxembourg	..	3,7	6,2	6,6	7,1
Mexico	..	..	..	3,6	4,7
Nederland	3,8	5,9	7,9	8,3	8,5
New Zealand	4,3	5,2	6,0	7,0	7,7
Norge	2,9	4,5	7,0	7,8	7,5 1)
Polen	..	..	..	4,4	5,2
Portugal	..	2,8	5,8	6,5	8,2
Spania	1,5	3,7	5,6	6,9	7,4
Storbritannia	3,9	4,5	5,6	6,0	6,7
Sveits	3,1	4,9	6,9	8,3	10,1
Sverige	4,7	7,1	9,4	8,8	8,6
Tsjekkia	..	..	3,8	5,4	7,0
Tyrkia		2,4	3,3	3,6	..
Tyskland	4,8	6,3	8,8	8,7	10,4
Ungarn	..	..	..	6,1	6,5
USA	5,2	7,3	9,1	12,6	13,6
Østerrike	4,3	5,3	7,7	7,2	7,6

6.6.7 Økt brukerbetaling for offentlige velferdstjenester, eller større innslag av privatfinansierte kommersielle tjenester

Etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester vil ventelig øke framover både på grunn av den demografiske utviklingen og som følge av den generelle inntektsveksten i husholdningene. Erfaringer tyder på at med økende inntekt ønsker husholdningene å bruke en større andel av sine inntekter på denne type tjenester. Allerede i dag finansieres en del av helse- og omsorgstjenestene direkte av private husholdninger, enten gjennom egenandeler eller kjøp av rent private tilbud. Tabell 6.12 viser at totale utgifter til helsetjenester som andel av BNP har økt sterkt i alle OECD-landene i perioden 1960–1997.

Helse- og omsorgstjenester må antas å utgjøre en økende andel av samlet privat og offentlig konsum i framtiden. Dersom det helt eller delvis offentlig finansierte tilbudet ikke får en tilstrekkelig høy kvalitet samtidig som husholdningenes inntekter øker, vil flere og flere etterspørre private løsninger.

Figur 6.8 viser totale utgifter til helseformål som andel av BNP i ulike OECD-land. Det framgår at de offentlige helseutgiftene i Norge målt som andel av BNP er om lag som gjennomsnittet for de andre landene. Imidlertid er de private utgifter til helseformål relativt lave i Norge. Andelen av de totale helseutgifter som finansieres over offentlige budsjetter er dermed høy i internasjonal sammenheng.



Figur 6.8 Totale utgifter til helseformål i utvalgte OECD-land i 1997 fordelt på offentlig og private sektor. Prosent av BNP

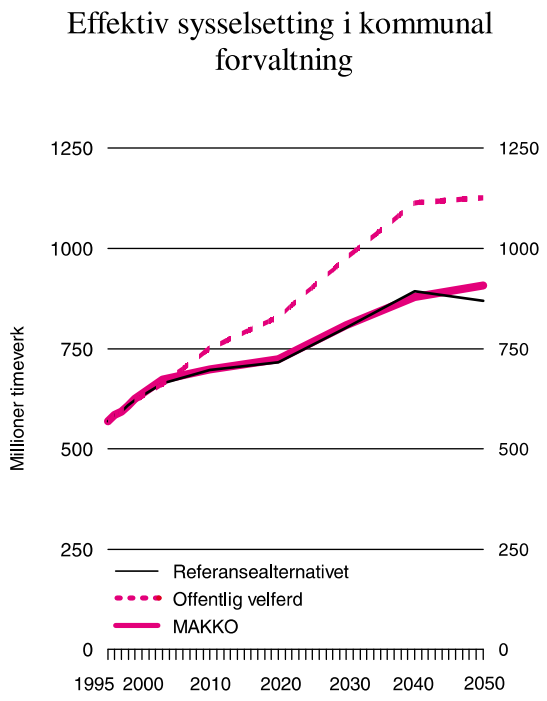
Kilde: OECD.

Spørsmålet om økt økonomisk ansvar for den enkelte for å skaffe seg en del tjenester bør ses i sammenheng med betydelig økte inntekter for de fleste grupper. Særlig vil de eldre aldersgruppene få en sterk inntektsvekst på grunn av modningen av folketrygden og utviklingen av supplerende pensjonsordninger. Det anslås at gjennomsnittlig brutto alderspensjon i Folketrygden vil øke fra om lag 40 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i 1997 til om lag 50 prosent i 2050.

6.7 Ulike veier til en langsiktig balansert utvikling

Vegringsalternativet indikerer at det er nødvendig å begrense veksten i offentlige utgifter og/eller øke inntektene sammenlignet med en videreføring av «dagens politikk», jf. avsnitt 6.6.2. Dersom nødvendige politikkendringer utsettes, blir de påfølgende omstillingene større og offentlig sektors finansielle handlingsrom på lengre sikt svekkes. En balansert utvikling i offentlige finanser er en forutsetning for en stabil utvikling i norsk økonomi for øvrig. Avsnittene 6.6.3–6.6.7 drøfter ulike tiltak som kan bidra til en langsiktig balansert utvikling i offentlige finanser.

Valget mellom de ulike mulighetene til en langsiktig balansert utvikling berører viktige politiske spørsmål knyttet til pensjonspolitikken, spørsmålet om ansvarsdelingen mellom offentlig og privat sektor innen helse, omsorg og utdanning, skattepolitikk, organiseringen av offentlig sektor mv. Utvalget tar ikke her stilling til disse spørsmålene. I *Referansealternativet* og alternativet *Offentlig velferd* er det for rene illustrasjonsformål lagt til grunn noen konkrete forutsetninger om hvilke valg som kan gjøres. De to framskrivingene illustrerer to kvalitativt forskjellige utviklingsbaner, hvor det offentlige velferdstilbudet henholdsvis svekkes og styrkes. Figur 6.9 viser utviklingen i det kommunale velferdstilbudet i de to framskrivingene, sammenlignet med MAKKO-framskrivingen med uendret standard og dekningsgrad inkludert vedtatte reformer, jf. avsnitt 6.5. Utviklingen er i figuren illustrert ved den effektive veksten i sysselsettingen i kommunal forvaltning. «Effektiv» henspeiler på at det i figuren er korrigert for at det i *Offentlig velferd* er lagt til grunn at det gjennomføres tiltak for mer effektiv bruk av arbeidskraften, slik at det for hvert timeverk produseres mer velferdstjenester. Det framgår at nivået på det offentlige velferdstilbudet i 2050, målt på denne måten, er om lag 30 prosent høyere i *Offentlig velferd* enn i *Referansealternativet.* Utvalget drøfter i avsnitt 13.3 ulike virkemidler som kan være aktuelle for å oppnå en mer effektiv ressursbruk i produksjonen av offentlige tjenester. Drøftingen omfatter organisatoriske virkemidler innenfor rammene av offentlig virksomhet (organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling mv.), og virkemidler som stimulerer til økt konkurranse, enten mellom ulike enheter innad i offentlig sektor eller konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet.



Figur 6.9 Effektiv sysselsetting i kommunal forvaltning
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

I *Referansealternativet* er det lagt til grunn økt omfang av private helse- og omsorgstilbud uten offentlig støtte, som følge av at standard og dekningsgrader i det offentlige tilbudet reduseres. Dette kan for eksempel skje ved at standarden på det offentlige tilbudet holdes på dagens nivå, mens grupper med relativt høy betalingsvillighet- og evne, søker til private tilbud.

I *Offentlig velferd* er det lagt til grunn at det gjennomføres tiltak som bidrar til at det skapes rom for en sterkere satsing på det offentlige velferdstilbudet enn i *Referansealternativet* . Følgende endringer i politikkvariable fases i framskrivingen gradvis inn fram til 2010, og videreføres videre fram til 2050:

– Økt bolig- og eiendomsskatt. Økningen gir økte skatteinntekter i 2010 tilsvarende om lag 2 pst. av BNP. Dette vil bringe nivået på disse skattene opp på dagens gjennomsnitt for OECD-landene.
– Økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder med ett år som følge av redusert uførepensjonering og annen tidligpensjonering og at hele reduksjonen i pensonstid fører til like stor økning i yrkesaktivitet. Det er ikke lagt til grunn endringer i ytelsene i folketrygden.
– Brukerbetalinger fra husholdningene øker fra vel 3 til om lag 5 prosent regnet som andel av privat konsum
– Tiltak for økt effektivisering i offentlig tjenesteproduksjon. Tiltakene forutsettes å gi en produktivitetsvekst som tilsvarer en prosent årlig besparelse i arbeidskraftbehovet som kreves for å yte en gitt standard og dekningsgrad. Over en 50-års periode innebærer dette en arbeidskraftbesparelse på om lag 12 prosent. Det er ikke i forbindelse med framskrivingene tatt stilling til eksakt hvilke tiltak som gjennomføres for å oppnå en slik effekt.

– Timeverkene i kommunal forvaltning vokser vel prosentpoeng sterkere enn i MAKKO-framskrivingen med uendret standard og dekningsgrad (inkl. vedtatte reformer) gjennom hele perioden fram til 2030. Den forutsatte effektivi-seringen kan øke standard og dekningsgrad noe mer enn dette. Etter 2030 må standard og dekningsgrad øke langt saktere.

Tabell 6.13: Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Prosent av BNP

		Referansealternativet		Offentlig velferd	
	1999	2030	2050	2030	2050
Inntekter	47,2	63,7	60,9	64,8	61,5
Nettoformuesinntekter [1]	2,0	13,4	10,8	13,4	10,1
Petroleumsinntekter	4,8	3,6	1,7	3,5	1,7
Andre skatter og avgifter	40,5	46,7	48,6	47,9	49,7
Utgifter	43,6	54,8	58,8	56,0	60,2
Produksjonssubsidier	2,8	2,4	2,3	2,3	2,2
Overføringer til utlandet	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0
Overføringer til private ellers	16,9	27,5	31,0	26,7	30,1
Folketrygd alder og uføre	7,8	14,9	17,2	14,2	16,4
Barnetrygd/kontantstøtte	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6
Andre overføringer	7,8	11,0	12,2	10,9	12,1
Konsum og investeringer [2]	23,2	23,9	24,6	25,9	26,8
Overskudd før lånetransaksjoner	3,6	8,9	2,1	8,8	1,3

[1] Inklusiv overføringer fra Norges Bank og overskudd i offentlig forretningsdrift.
[2] Omfatter også nettokapitalinnskudd i statens forretningsdrift utenom petroleum som utgjorde -0,1 pst. av BNP i 1999.

Kilde: SSB.

Tabell 6.13 viser utviklingen i inntekter og utgifter på offentlige budsjetter i framskrivingene. Et hovedtrekk ved begge beregningene er at overføringene øker mye, mens offentlig konsum øker relativt lite. I *Offentlig velferd* er det skapt rom for noe mer vekst i offentlig konsum enn i *Referansealternativet.* I tillegg er det som nevnt lagt til grunn at det i *Offentlig velferd* gjennomføres effektivi-seringstiltak i offentlig sektor, slik at det her vil bli produsert mer velferdstjenester for hver krone.

I motsetning til *Vegringsalternativet* illustrerer både *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* balanserte og opprettholdbare utviklingsbaner for norsk økonomi. Figur 6.10 viser noen trekk ved de tre framskrivingene.

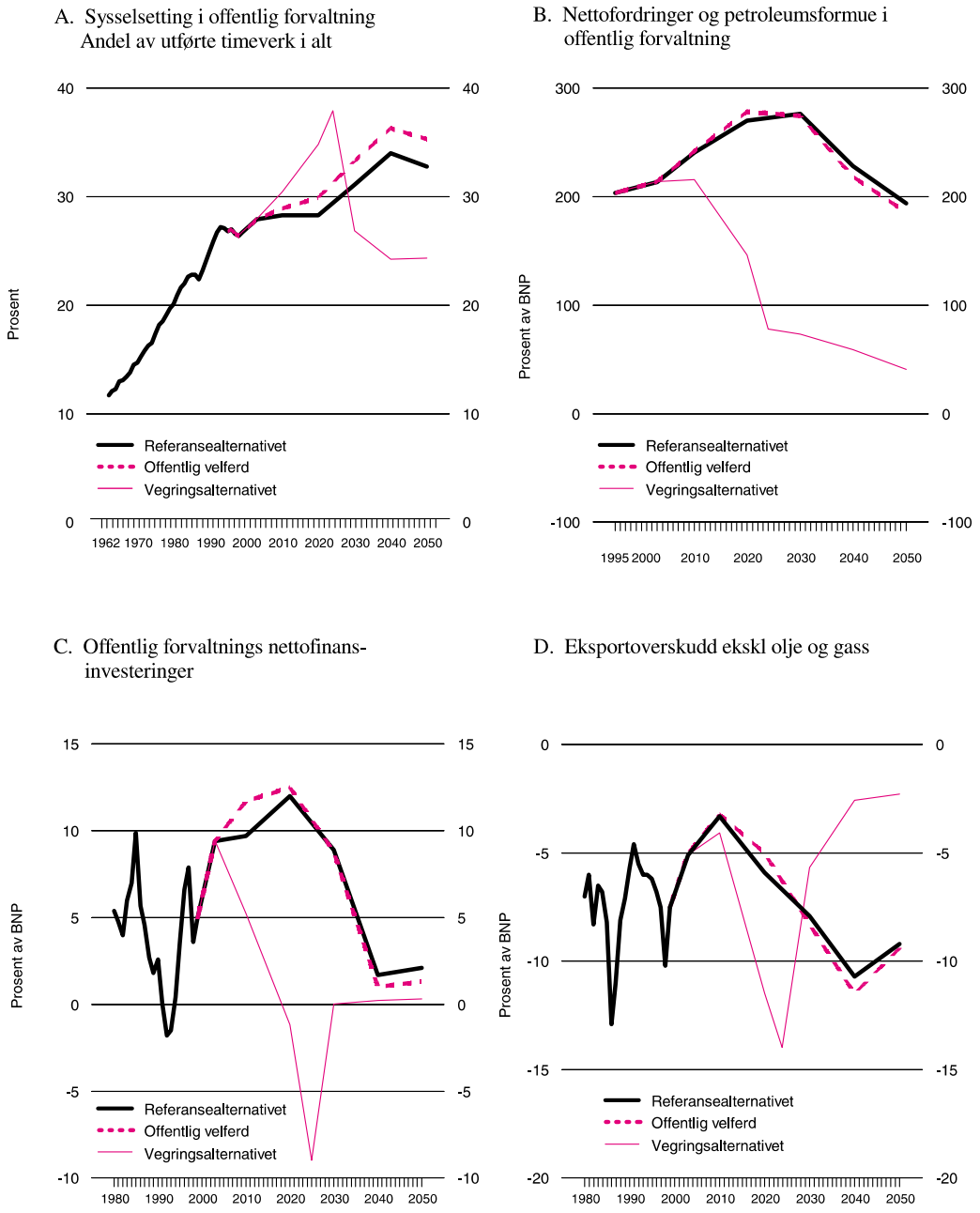
6.10A viser at det i *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting gjennom beregningsperioden. *Vegringsalternativet* karakteriseres derimot ved at en for sterk vekst de nærmeste tyve årene, som finansieres av høye oljeinntekter, fører til en kraftig innstramming på lengre sikt. Utviklingen i utenriksøkonomien viser et tilsvarende mønster,

jf. figur 6.10D. I *Vegringsalternativet* svekkes handelsbalansen eksklusive olje og gass sterkt fram mot midten av 2020-tallet. Dette er en indikasjon på svekket konkurranseevne i konkurranseutsatt næringsliv, og skyldes at den raske veksten i offentlig sektor skaper økende knapphet på arbeidskraft og økende lønnsvekst. Senere må konkurranseutsatt sektor bygges sterkt opp igjen for å gjenopprette balanse i utenriksøkonomien.

I følge anslag for petroleumsvirksomheten, jf. avsnitt 6.4, er statens inntekter fra denne virksomheten nå nær toppen. Inntektene vil holde seg høye en del år framover, men vil så falle relativt raskt når oljereservene etter hvert tømmes. Det er anslått at statens del av den gjenværende petroleumsformuen i Nordsjøen faller fra nær halvannen gang BNP i dag. I 2050 er petroleumsressursene i følge framskrivingene nær uttømt. I både *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er det lagt til grunn at store deler av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten settes til side mens disse inntektene er høye. Slik skjer det en omplassering fra formue på havbunnen til finansformue. Figur 6.10B viser hvordan summen av petroleumsformue og finansformue utvikler seg i de tre framskrivingene. Både i *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* erstattes petroleumsformuen av en finansformue av tilsvarende størrelsesorden målt som andel av BNP. De første tyve årene, mens petroleumsinntektene er høye og pensjonsutgiftene fortsatt er betydelig lavere enn lengre fram i tid, øker den samlede formuen relativt til BNP. Det brukes likevel «oljepenger» også i denne perioden, i den forstand at det årlig overføres midler fra petroleumsfondet til statsbudsjettet. Dvs. at det er underskudd i offentlig forvaltning når inntektene fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på petroleumsfondet holdes utenfor. Dette underskuddet er i framskrivingen i størrelsesorden 2–3 prosent av BNP i perioden fram til 2020.

I både *Referansealternativet og Offentlig velferd* er det mot slutten av beregningsperioden et overskudd i offentlige budsjetter på om lag 2 prosent av BNP, jf. figur 6.10C. Dette følger av at det satt som et krav til framskrivingene at realverdien av offentlig finansformue skal stabiliseres. Det kreves derfor et visst overskudd for å motvirke effekten av inflasjonen på verdien av formuen.

Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd



Figur 6.10 Tre framskrivingsalternativer: Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

6.8 Kan de statsfinansielle utfordringene løses ved at petrolumsinntektene eller produktivitetsveksten blir høyere enn det som nå legges til grunn?

Petroleumsinntekter

Oljeinntektene representerer en kilde til velstand for Norge. Dette gjør at Norge har et fortrinn som de fleste andre land ikke har. Både framtidig oljepris og framtidig oljeproduksjon er imidlertid svært usikre størrelser. En gjennomgang av tidligere anslag som norske myndigheter har utarbeidet for disse størrelsene illustrerer dette, jf. avsnitt 6.4. Anslagene har variert sterkt over tid, og det har vært en tendens til undervurdering av framtidig produksjon og overvurdering av framtidig pris. Dermed har anslagene for statens inntekter fra petroleumssektoren truffet bedre enn produksjons- og prisanslagene hver for seg.

Det er naturligvis mulig å håpe på at dagens prisanslag ikke innebærer en overvurdering, samtidig som det også i framtiden vil bli funnet nye forekomster av olje og gass og nye metoder for å utvinne eksisterende felt. Presset på å foreta de vanskelige prioriteringene som er beskrevet ovenfor, vil bli noe mindre dersom framtidige oljeinntekter viser seg å bli høyere enn lagt til grunn i de makroøkonomiske framskrivingene. En makroøkonomisk framskriving hvor det legges til grunn at oljeprisen blir 20 prosent høyere enn i framskrivingen *Offentlig velferd,* indikerer at det kan bli rom for om lag 0,1 prosent høyere årlig vekst i offentlig sysselsetting fram til 2050. Dette illustrerer at det er relativt store endringer i forutsetningene for petroleumsvirksomheten som må til for at det skal bli rom for en vesentlig annerledes utvikling i norsk økonomi i et langsiktig perspektiv.

Produktivitetsvekst

Den teknologiske utviklingen og utnyttelsen av landets ressurser er den viktigste drivkraften bak den økonomiske veksten og velferden på lang sikt. Det finnes imidlertid få holdepunkter for å si noe om framtidens teknologiske utvikling og evnen til å utnytte ressursene. I de makroøkonomiske framskrivingene som er presentert foran i dette kapitlet, ble det som en beregningsteknisk forutsetning lagt til grunn en produktivitetsvekst på 1 prosent per år.

En høyere produktivitetsvekst vil gi grunnlag for en raskere vekst i velferdsnivået framover. For å illustrere mulige effekter av en slik utvikling, er det med utgangspunkt i framskrivingen *Offentlig velferd* laget en framskriving hvor det er lagt til grunn at den årlige produktivitetsveksten i blir 1 i stedet for 1 prosent per år. Den disponible realinntekten for Norge vil da i 2050 kunne bli om lag 30 prosent høyere enn i beregningsalternativet *Offentlig velferd* . Høyere produktivitetsvekst gir seg utslag i høyere reallønnsvekst, slik at reallønnsnivået i 2050 ligger om lag 34 prosent høyere enn i *Offentlig velferd.* Høyere inntekter til husholdningene medfører videre at privat konsum blir om lag 39 prosent høyere enn i *Offentlig velferd* .

Økte inntekter i privat sektor gir økte skatteinntekter til offentlig sektor. På den andre siden er offentlig sektors utgifter i stor grad knyttet til utviklingen i lønnsnivået, enten direkte gjennom offentlig sysselsetting eller indirekte

ved at nivået på overføringer er knyttet til utviklingen i lønninger. Samlet viser framskrivingene at effektene på utgiftene i stor grad motvirker inntektsøkningen for offentlig sektor, slik at høyere produktivitetsvekst øker rommet for offentlig sysselsetting med mindre enn 2 prosent i 2050. Det er da lagt til grunn uendret nivå på skatter og brukerbetalinger, og at ytelsene i folketrygden justeres med årslønnsveksten.

Dersom den økte produktivitetsveksten også omfatter offentlig tjenesteproduksjon, behøver ikke et lavere nivå på offentlig sysselsetting innebære en tilsvarende reduksjon i det offentlige tjenestetilbudet. Det kan imidlertid være større begrensninger på mulighetene for å redusere bruken av arbeidskraft i en del offentlige tjenester, dersom dette ikke skal gå på bekostning av kvaliteten på tjenestene, jf. avsnitt 6.6.4.

6.9 Oppsummering og utfordringer

Den materielle velstanden til befolkningen i Norge vil med stor sannsynlighet øke betydelig utover i neste århundre. Samtidig vil befolkningen eldes. Det betyr at det vil bli langt færre som jobber i forhold til antall pensjonister, og behovet for helse og omsorgstjenester vil øke. Slik pensjonssystemet og helse- og omsorgstjenestene i dag er organisert, vil aldringen gi en sterk økning i utgiftene over offentlig budsjetter. Samtidig må det forventes at petroleumsvirksomheten etter hvert vil bidra klart mindre til statens inntekter enn i dag. Aldringen og fallet i petroleumsinntektene vil ha stor betydning for statens finanser og for fordelingen av sysselsettingen mellom ulike sektorer av økonomien de nærmeste tiårene. Det er en nær sammenheng mellom en stabil og opprettholdbar utvikling i offentlige sysselsetting og en stabil næringsutvikling.

Høye inntekter til staten fra petroleumssektoren gjør at det trolig vil være overskudd i offentlige budsjetter de neste 10–20 årene selv med sterk vekst i offentlige utgifter. Virkningen av de underliggende drivkreftene på offentlige finanser vil derfor ikke komme klart til syne i form av budsjettunderskudd før relativt langt fram i tid. I dette ligger det en fare for at nødvendige tilpasninger i politikken for å møte de langsiktige utfordringene utsettes i Norge, mens andre land som står overfor tilsvarende utfordringer gjennomfører gradvise tilpasninger bl.a. i pensjonssystemene og i ansvarsområdet for offentlig sektor. I så fall vil behovet for innstramming i offentlig sektor kunne bli større i Norge på et framtidig tidspunkt når oljeinntektene faller og pensjonsutgiftene øker.

De finansielle utfordringene for offentlig sektor som følge av aldringen av befolkningen er store. Dersom disse utfordringene skal møtes samtidig som det offentlige tar det finansielle hovedansvaret for å sikre et tilbud av velferdstjenester også i framtiden, vil det trolig være behov for en kombinasjon av mange ulike tiltak for å styrke offentlige budsjettet og få mest mulig velferd ut av de ressursene som forvaltes av offentlige myndigheter. I dette kapitlet er bl.a. følgende drøftet:

– Tiltak som kan bidra til mer effektiv produksjon av tjenestene.
– Høyere brukerbetalinger for offentlige tjenester.
– Økte skatter.

– Endringer som innebærer reduksjon i offentlig sektors utgifter, for eksempel gjennom reduserte næringsoverføringer eller endringer i folketrygden.

Den makroøkonomiske framskrivingen *Vegringsalternativet* illustrerer konsekvenser av å utsette endringer i offentlig politikk som er nødvendige for å møte langsiktige utfordringer for offentlige finanser. Fortsatt sterk vekst i sysselsettingen innen offentlige tjenesteyting på linje med veksten de siste ti årene fører i framskrivingene til økende knapphet på arbeidskraft. Lønnsveksten skyter fart og konkurranseutsatt næringsliv bygges ned. Når petroleumsinntektene etter hvert faller og økte pensjonsutgifter kommer til syne gjennom økende underskudd i offentlige finanser, vil det kunne tvinge seg fram kraftige innstramminger i offentlig sektor, trolig med påfølgende omstillingsproblemer i økonomien og høy arbeidsledighet. *Vegringsalternativet* illustrerer en utvikling med alvorlige omstillingsproblemer for norsk økonomi, som det må være et mål å forhindre.

Det presenteres to makroøkonomiske framskrivinger som beskriver en langsiktig balansert utvikling for norsk økonomi:

– I *Referansealternativet* er det veksten i offentlig sysselsetting som holdes meget lav for å oppnå en balansert utvikling, mens andre politikkelementer videreføres, dvs. at bl.a. pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter skjermes for endringer. Det er lagt til grunn at med en svak utvikling i offentlige tjenestetilbud, vil det vokse fram privatfinansierte kommersielle tilbud i relativt stort omfang. Det vil kunne oppstå en todeling av tilbudet: Et offentlig finansiert minimumstilbud og et omfattende privat alternativ/supplement.
– Framskrivingsalternativet *Offentlig velferd* skiller seg fra *Referansealternativet* ved at det inneholder politikkendringer som sikrer statsfinansielt rom for å opprettholde et fortsatt sterkt offentlig ansvar for finansieringen av bl.a. helse, omsorgs- og utdanningstjenester. Dette sikres gjennom økt bolig- og eiendomsskatt og brukerbetalinger, økt pensjoneringsalder og tiltak for sterkere effektivisering av tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

Valget mellom de ulike mulighetene til en langsiktig balansert utvikling berører viktige politiske spørsmål knyttet til pensjonspolitikken, spørsmålet om ansvarsdelingen mellom offentlig og privat sektor innen helse, omsorg og utdanning, skattepolitikk, organiseringen av offentlig sektor mv. Utvalget tar ikke her stilling til disse spørsmålene. I *Referansealternativet* og alternativet *Offentlig velferd* er det for rene illustrasjonsformål lagt til grunn noen konkrete forutsetninger om hvilke valg som kan gjøres. De to framskrivingene illustrerer to kvalitativt forskjellige utviklingsbaner, hvor det offentlige velferdstilbudet henholdsvis svekkes og styrkes.

I *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er det i motsetning til i *Vegringsalternativet* en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting gjennom beregningsperioden. I både *Referansealternativet* og *Offentlig velferd* er det lagt til grunn at store deler av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten settes til side mens disse inntektene er høye. Slik skjer det en omplassering fra oljeformue til finansformue. I begge alternativene erstattes petroleumsformuen av en finansformue av tilsvarende størrelsesorden målt som andel av BNP. De første

tyve årene, mens petroleumsinntektene er høye og før den sterke økningen i pensjonsutgiftene starter, øker den samlede formuen relativt til BNP. Det brukes likevel «oljepenger» også i denne perioden, i den forstand at det årlig overføres midler fra petroleumsfondet for å dekke underskuddet i statsbudsjettet utenom inntektene fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på petroleumsfondet.

Framskrivingene illustrerer at i hvilket tempo oljeinntektene brukes over offentlige budsjetter, kan ha stor betydning for den økonomiske utviklingen. I *Referansealternativet* og *Offentlig velferd skjer* det relativt stor grad av sparing av inntektene i form av finansformue i offentlig forvaltning slik at summen av finansformue og petroleumsformue på statens hånd målt som andel av BNP er om lag den samme ved slutten av framskrivingsperioden som den er nå. Dersom mer av inntektene skal brukes tidlig, vil dette ha viktige implikasjoner:

- Utviklingen vil nærme seg det som er skissert i *Vegringsalternativet* . En betydelig økning i bruken av oljepenger innenlands vil innebære en omstilling vekk fra internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv. Dette er en utvikling som ikke kan opprettholdes over tid.
- Et varig høyt nivå på petroleumsfondet gir renteinntekter som gir grunnlag for varige overføringer til statsbudsjettet, også etter at petroleumsvirksomheten er trappet ned. Hvis fondet derimot tømmes, vil nivået på offentlige utgifter ha blitt tilpasset på et nivå som vanskelig kan opprettholdes på lengre sikt.
- Deler av oljeinntektene utgjør en grunnrente, og bruken av disse inntektene må også ses i lys av at de er basert på uttapping av en begrenset naturressurs. I et generasjonsperspektiv kan en argumentere for at ingen enkelt generasjon bør ha rett til å bruke opp verdien av naturressursen på bekostning av fremtidige generasjoner. Dette kan tilsi at en bruker den løpende realavkastningen av petroleumsformuen, slik at verdien av naturressursen ikke reduseres for senere generasjoner. Referansealternativet og Offentlig velferdsalternativet er i stor grad i tråd med et slikt generasjonsperspektiv.

Nivået på produktivitetsveksten framover vil ha stor betydning for samlet materiell velstand i Norge. Høyere produktivitetsvekst enn det som er lagt til grunn i de makroøkonomiske beregningene i dette kapitlet vil imidlertid ikke løse de statsfinansielle utfordringene som skisseres. Dette skyldes at høyere produktivitetsvekst vil gi raskere lønnsvekst og dermed økte offentlige utgifter på grunn av lønnsjustering av ytelsene i offentlige stønader og økte lønnskostnader.

Både framtidig oljepris og framtidig oljeproduksjon er svært usikre størrelser. En makroøkonomisk framskriving hvor det legges til grunn at oljeprisen blir 20 prosent høyere enn i framskrivingen *Offentlig velferd,* indikerer at det kan bli rom for om lag 0,1 prosent høyere årlig vekst i offentlig sysselsetting fram til 2050. Dette illustrerer at det er relativt store endringer i forutsetningene for petroleumsvirksomheten som må til for at det skal bli rom for en vesentlig annerledes utvikling i norsk økonomi i et langsiktig perspektiv.

I følge beregninger vil utviklingen i pensjoneringsalder og yrkesdeltaking for eldre ha relativt stor betydning for den økonomiske utviklingen på lang

sikt, og i særlig grad for handlingsrommet på offentlige budsjetter. Høyere yrkesaktivitet blant eldre, for eksempel ved høyere pensjoneringsalder, vil kunne redusere pensjonsutgiftene og dermed frigjøre midler som kan benyttes til andre prioriterte oppgaver, samtidig som økt tilgang på arbeidskraft ytterligere styrker muligheten for økt innsats innenfor sysselsettingskrevende tjenesteyting.

Kapittel 7
Holdninger

7.1 Innledning

Verdier og holdninger i befolkningen styrer mange av de valg som vi tar på ulike arenaer – som arbeidstakere, forbrukere, skatteytere osv. Dette kapitlet oppsummerer en rekke undersøkelser som tilsammen beskriver utviklingen i befolkningens verdier og holdninger, og drøfter hvordan disse verdiene og holdningene påvirker vår adferd i ulike sammenhenger. Deretter drøftes hvilke konsekvenser dette kan ha for organiseringen av arbeids- og produksjonslivet.

Avsnitt 7.2 redegjør for utviklingen i befolkningens verdisyn og drøfter mulige implikasjoner for utviklingen i arbeidslivet av disse endringene. Avsnitt 7.3 tar opp drivkrefter på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Avsnitt 7.4 redegjør for befolkningens holdninger til arbeid og arbeidsliv med utgangspunkt i en rekke empiriske undersøkelser. Avsnitt 7.5 drøfter noen mer generelle konsekvenser av utviklingen i befolkningens holdninger. Avsnitt 7.6 oppsummerer drøftingen i dette kapitlet og peker på noen implikasjoner for utviklingen i arbeids- og produksjonslivet framover.

7.2 Utviklingen i befolkningens verdisyn og konsekvenser for arbeidslivet

Gjennom prosjektet Norsk Monitor har Markeds- og Mediainstituttet ved Ottar Hellevik kartlagt utviklingen i befolkningens verdisyn siden 1985. [28] Alder og utdanning er de sosiale kjennetegnene som skiller mest når det gjelder verdisyn. De yngre tenderer til å være mer åpne for det nye i tiden og er positive til endring og mangfold, mens de eldre i større grad foretrekker stabilitet og tradisjoner. Befolkningen har ikke blitt mindre materialistisk siden midten av 1980-tallet, og de yngre er noe mer materialistiske orienterte enn de eldre. Det er liten forskjell mellom geografiske områder – mellom by og land. Det er en klar tendens til økt individualisering i brede lag av befolkningen, og særlig blant de yngste arbeidstakerne.

Det er særlig interessant å se hva som særpreger ungdomskullets verdioppfatninger. Denne gruppen utgjør om lag en fjerdedel av den voksne norske befolkningen og er hovedkilden for ny arbeidskraft. Dette er arbeidstakere som er vokst opp med raskere endringer i samlivsformer, kommunikasjon og teknologi enn tidligere generasjoner. Et hovedspørsmål er om de egenskapene som er spesielle for denne gruppen i hovedsak er en refleksjon av hvor de er i livsløpet, og kan forventes å endres etter hvert som individene blir eldre, eller om dette er særtrekk av varig karakter. Hvis det siste er riktig, vil disse særtrekkene kunne ha avgjørende betydning for hvilke holdninger til arbeid og arbeidsliv som vil gjøre seg gjeldende framover.

28. O. Hellevik: «Nordmenn og det gode liv», Universitetsforlaget, 1996.

Hellevik sammenlikner verdioppfatninger hos tre generasjoner, 15–29 år (ofte kalt generasjon X), 45–49 år (foreldregenerasjonen), 70–89 år (besteforeldregenerasjonen), og finner både likheter og forskjeller mellom generasjonene [29] :

– Det er få forskjeller mellom generasjonene mht. til synet på samfunnsmessige verdier knyttet til de tradisjonelle høyre-venstre motsetningene mellom likhet og ulikhet, mellom vekst og vern osv. Den yngste generasjonen står ikke for noen vesentlig annerledes politisk orientering enn tidligere generasjoner.
– Verdier som anti-autoritære holdninger, individualitet og toleranse står sterkere blant de to yngste generasjonene enn i besteforeldregenerasjonen.
– Generasjon X er mer endringsorienterte og positive til mangfold enn de to eldre generasjonene. Det er en klart høyere forekomst av verdiene urban, nytelsesorientering, status, materialisme, risiko, følelser, forbruk, likestilling, teknologi og spontanitet hos den yngste generasjonen sammenliknet med to eldre gruppene. Tilsvarende er verdier som lovrespekt, puritanisme, tradisjon, fokus på helse, patriotisme og religion verdier som står klart svakest blant de yngste. Det er ikke urimelig å tenke seg at en del av disse forskjellene mellom generasjonene kan være livsfasebetinget. Dette kan gjelde verdier som risiko, tradisjon, spontanitet, følelser og religion. Etter Helleviks oppfatning er de verdiene som det er størst grunn til å forvente er varige særtrekk ved generasjon X, manglende lovrespekt, mindre puritanisme, mer øyeblikksforbruk, likestilling, større teknologi-fortrolighet og -begeistring, og mindre patriotisme.

Konsekvenser for arbeidslivet

Det kan se ut til at den yngste generasjonen i større grad enn tidligere generasjoner baserer seg på at suksess i livet er avhengig av hva de selv kan få til, og de har mindre tillit til at etablerte institusjoner kan skaffe dem det de trenger. Det blir hevdet at som arbeidstakere er yngre personer mindre bedriftslojale, mer individualistiske og krever mer av en jobb i form av opplevelser, utfordringer, ansvar, egenutvikling, mulighet til å styre sin egen tidsbruk og ekstra belønning for ekstra innsats. I følge Colbjørnsen (1999) [30] ser generasjonen på en arbeidsplass og en arbeidsoppgave mest som en midlertidig kilde til påfyll av kompetanse, erfaring og bygging av nettverk, og ikke som en permanent kilde til trygghet i form av et langvarig ansettelsesforhold. Yngre arbeidstakere regner i liten grad med å forbli ansatt samme sted over lang tid.

Tendensen til økt individualistisk orientering er sterkest blant de yngste arbeidstakerne, men økt individualisering er et generelt trekk i brede lag av befolkningen. Dette fører til at andre forhold enn tidligere blir vektlagt i yrkeslivet.

29. O. Hellevik: «Kulturelle generasjonsforskjeller», Praktisk og økonomisk ledelse, nr. 3 1996.
30. T. Colbjørnsen: «Konkurranse, fleksibilitet og partssamarbeid», NAVO-rapport 1, 1999.

Individualistiske arbeidstakere har ofte innovatør- eller «først ute»-egenskaper, og kan bidra til å identifisere utfordringer knyttet til organiseringen av arbeidslivet. Colbjørnsen (1999) nevner følgende momenter som disse arbeidstakerne legger vekt på i sin adferd:

– Mer delegering av ansvar og større rom for initiativ og frihet i jobben (empowerment) blir viktigere. Dette er nødvendig for å kunne videreutvikle kompetansen og utøve kreativitet, initiativ og selvstendighet. [31]
– Individualistiske arbeidstakere ønsker mer fleksibilitet i organiseringen av arbeidet – prosjekt- og nettverksbaserte arbeidsformer blir viktigere. Individualisering innebærer også press i retning av større mangfold i ansettelsesforhold, arbeidstider og arbeidsmåter. Dette må også ses i sammenheng med endringer på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.
– De ønsker avlønning i forhold til innsats – resultatlønn er mer akseptert. Den enkelte blir mer bevisst hvilken avkastning vedkommende vil oppnå på sin intellektuelle kapital.
– Karriereutvikling vil i større grad ivaretas av den enkelte.

Økt individualisering er ikke synonymt med økt egoisme. En rekke undersøkelser viser at fellesskapsverdiene fremdeles står sterkt i Norge. [32] Individualiseringen fører imidlertid med seg økt mangfold og ønsker om å selv kunne velge sine fellesskap. Individualiseringen kan også ses i sammenheng med et mer omskiftelig arbeidsliv. Få arbeidstakere kan i dag regne med å være ansatt i samme bedrift gjennom hele yrkeskarrieren. Restruktureringer og rasjonaliseringer foregår etter hvert som en kontinuerlig prosess i alle deler av arbeidslivet.

Colbjørnsen peker på at individualisering kan svekke arbeidstakernes oppslutning om fagorganisasjoner og kollektive løsningsmodeller. Flere og flere sider ved arbeidsforholdet reguleres utenfor partsrelasjonen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, for eksempel arbeidsmiljøspørsmål. Han understreker imidlertid at det også er momenter som tilsier det motsatte:

– Ulike profesjonsinteresser kan være tjent med fagorganisasjoner og kollektive løsninger.
– Også medarbeidere med høy og spesialisert kompetanse er avhengig av å samarbeide med andre for å kunne fremstille helhetlige produkter og løsninger. Et slikt samarbeid fordrer en viss generøsitet arbeidstakerne i mellom når det gjelder å utveksle erfaring og kunnskap. Slik generøsitet kan fremmes ved at det finnes et sett med kriterier, som er frembrakt gjennom kollektive løsninger, for arbeidstidsordninger, avlønningsformer og ansettelsesforhold, som oppleves rimelige og rettferdige.
– Den enkelte kan ha behov for beskyttelse fra det Colbjørnsen kaller egenutbytting, dvs. at de presser seg selv for hardt slik at de etter hvert får helseproblemer.

31. Begrepet «empowerment» er drøftet nærmere i boks 3.3 i NOU 1999: 34, «Nytt millenium – nytt arbeidsliv».
32. W. Martinussen: «Felleskapsverdiene står sterkere enn antatt», Samfunnspeilet nr. 4, 1999.

Samtidig er det trolig også en del forhold som bidrar til å moderere den underliggende tendensen til økt individualisering i samfunnet, bl.a.:

– Tendensen til individualisering er trolig sterkest blant arbeidstakere med høy kompetanse som er sterkt etterspurt. Et stort flertall av befolkningen er imidlertid uten høyere utdannelse, jf. kapittel 12.4, og av arbeidstakere med høy utdanning arbeider en stor del innenfor offentlig sektor.
– Unge arbeidstakere har alltid opptrådt mer ustabilt i arbeidsmarkedet enn eldre. Det er usikkert hvor mye av individualiseringen generasjon X vil ta med seg når dens medlemmer blir eldre og går inn i en mer etablert livsfase med større økonomiske og familiære forpliktelser.
– Graden av individualisering avhenger av konjunkturutviklingen. Flere fristes til opptre individualistisk i arbeidslivet under høykonjunkturer, enn i perioder med stor arbeidsledighet.

7.3 Drivkrefter på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet

Det finner sted store endringer på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet som følge av globalisering, teknologisk framgang, økte krav til omstillingsevne og markedstilpasning, jf. kapittel 8. Bedriftene må stadig tilpasse seg endringer, og dette kan føre til at den enkelte bedrift velger nye former for arbeids- og bedriftsorganisering. Dette kan dreie seg om endringer i bedriftens organisasjonsstruktur og styringssystemer, som for eksempel reduksjon i antall ledelsesnivåer og mellomlederfunksjoner, desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet og oppbryting av den tradisjonelle inndelingen i spesialiserte avdelinger og kontorer. Dette kan også innebære «outsourcing» av visse typer virksomhet og tilknytning til nettverk av andre bedrifter og leverandører.

En utvikling mot større fleksibilitet i virksomhetenes tilpasning endrer ifølge Berg (1998) [33] forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, påvirker kravene til kompetanse og arbeidsmåte og påvirker selve forståelsen av hva arbeid er – når vi sammenligner med industrisamfunnets arbeidsbegrep. Framtidens arbeid blir ofte beskrevet med stikkord som allsidighet, kreativitet, ansvar, utflytende i tid og rom. Disse endringer stiller nye krav til arbeidets organisering og innhold og arbeidstakernes fleksibilitet og kompetanse. Endringene i organiseringen av arbeidet er reflektert i økt etterspørsel etter arbeidstakere som besitter nye kombinasjoner av egenskaper.

Det er vekselvirkninger mellom endringene på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet og arbeidstakernes holdninger til arbeid og arbeidslivet. Utviklingen i arbeidstakernes holdninger og verdier påvirker organiseringen av arbeidet og er av betydning for hva som oppfattes som en attraktiv arbeidsplass. Samtidig innebærer endringene på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet at visse typer holdninger og egenskaper hos arbeidstakerne blir premiert i større grad enn andre. Det gjelder bl.a. fleksibilitet, vilje og evne til kompetansebygging, motivasjon for å bygge og fungere i nettverk, initiativ, kreativitet og resultatorientering.

33. Helen Berg: «Arbeid og verdier. Hvor mye vil vi jobbe?», ECON, Notat 1/1998.

7.4 Holdninger til arbeid

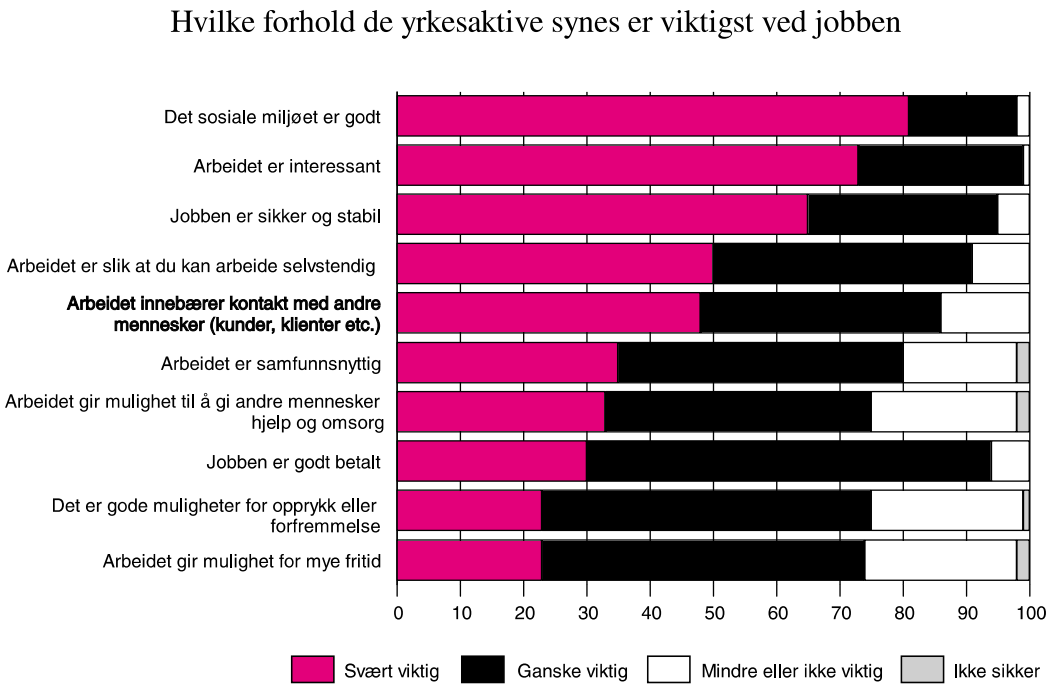
Mens avsnitt 7.2 mer generelt beskriver utviklingen i befolkningens verdisyn, skal vi i dette avsnittet gå mer konkret inn på hvilke holdninger befolkningen har til arbeid og arbeidsliv. Det er de siste årene gjennomført en rekke empiriske studier med sikte på å kartlegge befolkningens holdninger til arbeid. Vi oppsummerer her noen av de viktigste funnene i disse studiene.

Innledningsvis er det viktig å understreke at en bør være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner med utgangspunkt i holdningsundersøkelser. Holdninger er av mer flyktig og uforpliktende karakter enn mer grunnleggende verdier, og de kan derfor endre seg raskere, bl.a. som følge av endringer i konjunkturene. Det kan også være stor avstand mellom holdninger og handlinger. [34]

Hva er viktige sider ved jobben?

Figur 7.1 viser at yrkesaktive mener at et godt sosialt miljø, et interessant arbeid og en sikker jobb er de tre viktigste forholdene ved jobben. [35] En lignende undersøkelse i Berg (1998), som har sammenliknet to undersøkelser i hhv. 1989 og 1997, viser det samme mønsteret. Berg viser også at disse holdningene ikke har forandret seg vesentlig i løpet av det siste tiåret. Betydningen av fleksibel arbeidstid har imidlertid økt kraftig fra 1989 til 1997. Det er personer i yrker som krever høy utdanning som oftest oppgir at fleksibel arbeidstid er viktig i vurderingen av en jobb. Ellers finner Berg at kvinner legger større vekt på at en jobb er samfunnsnyttig enn det menn gjør. Andelen av menn som vektlegger dette, har også falt mer enn for kvinner i løpet av det siste tiåret.

34. K. A. Larsen og A. Hompland: «Trender i arbeidslivet», ECON, Rapport 3/1999.
35. O. Langeland og R. J. Stene: «Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse», Fafo-rapport 285, 1999.



Figur 7.1 Viktige forhold ved jobben.
Kilde: Langeland og Stene 1999.

Flere undersøkelser viser at folk er fornøyd med jobben. I følge Arbeidslivsundersøkelsen 1993 er ni av ti svært eller ganske tilfreds med jobben, og resultatene i Langeland og Stene fra en undersøkelse foretatt i 1998 indikerer det samme.

Arbeid versus fritid

Store deler av arbeidsmarkedet i Norge vil trolig være preget av knapphet på arbeidskraft i mange år fremover. Tilbudet av arbeidskraft avhenger av befolkningens holdninger til avveiningen mellom arbeid og fritid. I henhold til økonomisk teori påvirker lønn/inntekt det enkelte individs avveining mellom arbeid og fritid gjennom to kanaler:

– Substitusjonseffekten. Når lønnen øker, øker også «prisen» på fritid. Inntektstapet ved hver time arbeidstakeren ikke jobber blir større jo høyere lønnen er. Det «koster» derfor mer å jobbe mindre. Dette trekker i retning av økt tilbud av arbeidskraft.
– Inntektseffekten. Når lønnen øker, kan arbeidstakeren øke sitt konsum uten å jobbe mer. Noe av denne inntektsøkningen vil han/hun ønske å ta ut i form av økt konsum av fritid. Dette trekker i retning av redusert tilbud av arbeidskraft.

Hvilken av disse effektene som dominerer for et individ på kort sikt, er usikkert. For samfunnet som helhet har det imidlertid vært en klar tendens til at inntektseffekten over tid har dominert – økt levestandard har delvis blitt tatt ut i form av kortere arbeidstid og mer fritid. I 1960 arbeidet hver sysselsatt i

gjennomsnitt om lag 1950 timer i året, mens tilsvarende tall for 1998 var 1400 timer. Her må en imidlertid ta hensyn til at det er langt flere som jobber i dag enn det var i 1960 – kvinnene har blitt utearbeidende. Arbeidstiden for heltidsansatte industriarbeidere som arbeider innenfor normalarbeidsdagen har blitt redusert fra 2137 timer i 1960 til 1725 timer i 1999.

Berg finner at befolkningen ønsker å bruke mindre tid til arbeid og mer tid til familie, venner og fritidsaktiviteter i 1997 sammenliknet med 1989. Andelen som ønsker å bruke mindre tid enn i dag på lønnet arbeid har økt fra 26 til 44 pst. Ønsket om kortere arbeidstid er vanligere i noen arbeidstakergrupper enn andre. Mange av forskjellene kan trolig tilskrives ulike behov i ulike livsfaser – kvinner, arbeidstakere med små barn og eldre arbeidstakere ønsker oftere kortere arbeidstid.

Tabell 7.1 viser fordelingen av svarene på et spørsmål om ønsket arbeidstid/inntekt. Et klart flertall, som også har økt fra 1989 til 1997, foretrekker å ha samme arbeidstid og samme inntekt. Andelen som vil ha lengre arbeidstid og økt inntekt har falt, og andelen som ønsker kortere arbeidstid og lavere lønn er doblet. Det er også blitt flere som vet hva de mener om dette spørsmålet – andelen «vet ikke» har falt.

Tabell 7.1: Hvis du måtte velge mellom de tre alternativene nedenfor, hvilket ville du foretrekke? Prosent

	Menn		Kvinner	
	1989	1997	1989	1997
Ha lengre arbeidstid og tjene mer	23	12	21	10
Ha samme arbeidstid og tjene like mye	62	71	61	69
Ha kortere arbeidstid og tjene mindre	6	13	7	15
Vet ikke	10	3	11	6
Sum	100	100	100	100

Kilde: Berg (1998).

Egenskaper ved jobben har også betydning for ønsket arbeidstid. Når jobben oppleves som slitsom og stressende, forsterkes ønsket om kortere arbeidstid. Positive forventninger, f.eks. om at vi bidrar med egne ideer, virker i motsatt retning.

Tabell 7.1 må ses i lys av at konjunktursituasjonen var vesentlig annerledes i 1997 sammenlignet med 1989. Realinntektsveksten på 1990-tallet har vært mye høyere enn på 1980-tallet, og husholdningenes økonomiske situasjon var i gjennomsnitt betydelig bedre i 1997 enn i 1989. Dette er trolig en viktig faktor bak økningen i ønsket om kortere arbeidstid.

En tilsvarende undersøkelse om avveiningen mellom inntekt og fritid/arbeidstid er foretatt av EU-kommisjonen, jf. tabell 7.2. [36] En har i denne studien undersøkt andelen av de sysselsatte som ønsker hhv. høyere inntekt og

36. Disse studiene er oppsummert i OECD Employment Outlook 1998: Chapter 5, Working hours: Latest trends and policy initiatives.

kortere arbeidstid. Tabell 7.2 viser at mange flere uttrykte at de ønsket høyere inntekt enn mer fritid. Det er imidlertid en trend i retning av større vekt på fritid når vi sammenlikner 1994 med 1985. I land som har lav gjennomsnittlig arbeidstid er det en tendens til at preferansene for kortere arbeidstid er relativt sterkest og preferansene for høyere inntekt relativt lavest. I OECD Employment Outlook (1998) blir det videre pekt på at det er en klar sammenheng mellom grad av sentralisering i lønnsdannelsen og utviklingen i arbeidstid. I land med stor grad av sentralisert lønnsdannelse har arbeidstiden sunket mer enn i land med mer desentralisert lønnsdannelse. I følge OECD tyder datamaterialet på at både arbeidstakernes preferanser og grad av sentralisering i lønnsdannelsen er avgjørende forklaringsfaktorer for forskjeller i arbeidstid mellom land.

Holdninger til ulikhet

Flere undersøkelser viser at nordmenn ønsker å begrense inntektsforskjellene. Resultatene fra Norsk Monitor viser ingen klar trend mot større aksept av ulikhet fra 1985 til 1995. Likhetsidealet dominerer i alle aldersgrupper, selv om det er visse tendenser til at det står noe svakere blant personer under 30 år. Ikke overraskende er det en klar sammenheng mellom synet på økonomisk utjevning og hvordan en opplever sin økonomiske situasjon – jo dårligere stilt en føler seg sammenliknet med andre, desto større er sannsynligheten for å mene at myndighetene må prioritere fortsatt utjevning av økonomiske forskjeller. Hellevik peker på at sosioøkonomiske kjennetegn påvirker synet på fordeling og likhet. Mannlige byboere med høy utdanning og inntekt er minst likhetsorienterte, mens kvinner bosatt utenfor byer med lav utdanning og inntekt er mest likhetsorienterte. Generelt er kjønn en viktig forklaringsfaktor for synet på likhet. I motsetning til mennene, har egen økonomisk situasjon mindre betydning for kvinnenes likhetsorientering. Dette er tydelig illustrert blant den ressurssterke delen av befolkningen, hvor mennene er fanebærere for kravene om ulikhet i belønninger for å premiere innsats og dyktighet, mens kvinnene i stor grad stiller seg bak det tradisjonelle norske likhetsidealet.

Langeland og Stenes undersøkelse av lønnsforskjeller og lønnsfastsettelse viser et tilsvarende bilde som Hellevik. Et flertall av befolkningen mener at det er et mål å redusere lønnsforskjellene, men oppslutningen om dette synspunktet avtar med økende utdanning og inntekt. Nærmere 60 prosent av de yrkesaktive mener at folk bør ha lik lønn for likt arbeid uavhengig av bedriftens økonomi, mens hver tredje synes avlønning bør stå i forhold til bedriftens økonomi. Langeland og Stene tolker dette som at norske arbeidstakere mener at man skal lønnes for arbeidet man gjør og ikke for hva det måtte kaste av seg.

Tabell 7.2: Arbeidstakeres preferanser for arbeidstid og inntekt. EU, 1985 og 1994 1)

	Andel av arbeidstakerne som foretrekker:						Gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt		
	Høyere inntekt			Kortere arbeidstid					
	1985	1994	94/85	1985	1994	94/85	1985	1994	94/85
Belgia	58	48	0,83	36	40	1,11	1643	1603	0,98
Danmark	38	32	0,84	51	66	1,29	1586	1568	0,99
Frankrike	62	53	0,85	34	40	1,18	1696	1670	0,99
Tyskland	56	54	0,96	30	34	1,13	1674	1590	0,95
Hellas	68	84	1,24	26	14	0,54	1803	1803	1,00
Irland	78	59	0,76	19	37	1,95	1815	1747	0,96
Italia	55	54	0,98	39	39	1,00	1710	1682	0,98
Nederland	46	43	0,93	47	52	1,11	1654	1447	0,87
Portugal	82	58	0,71	11	35	3,18	1871	1847	0,99
Spania	64	70	1,09	31	24	0,77	2)	1741	2)
Storbritannia	77	62	0,81	19	32	1,68	1684	1683	1,00
Uvektet gj. snitt	62	56	0,90	31	38	1,20	1696	1671	0,99

1) Tallene eksluderer arbeidstakere som ikke kunne velge mellom høyere inntekt og kortere arbeidstid, og ikke-respondenter.
2) Data er ikke tilgjengelig.

Kilde: OECD Employment Outlook 1998.

Martinussens (1999) analyse, med utgangspunkt i data fra 1996, viser at majoriteten av befolkningen er felleskapsorientert. Flertallet mener at det bør skapes like muligheter for folk, og at det er viktig å ha et omfordelingssystem som gjør at alle får sine behov dekket. Bare et lite mindretall synes imidlertid det er rettferdig å gi alle like mye, og det er et stort flertall som mener at man skal ha igjen for innsats i utdanning og arbeidsliv, jf. tabell 7.3. Martinussen identifiserer, som Hellevik, en økning i innsats- og ulikhetsinnstilling med økende utdanning blant menn, noe som skaper større avstand til kvinners verdier. Martinussen stiller spørsmålstegn ved om dette vil føre til tydeligere forskjeller i felleskapskultur mellom kvinner og menn etter hvert som utdanningsnivået stiger i befolkningen.

Undersøkelser som kartlegger holdninger til inntektsforskjeller i andre land gir tilsvarende resultater som studien til Langeland og Stene, selv om disse landene har en skjevere inntektsfordeling enn i Norge.

Holdninger til omstilling

Langeland og Stene beskriver forventninger om og holdninger til omstilling. To av fem yrkesaktive tror de må skifte jobb eller arbeidsoppgaver som følge av omstillinger de nærmeste 2–3 årene. Eldre tror det er mindre sannsynlig at

de blir berørt av omstillinger enn det yngre gjør. Arbeidstakere med høy utdanning tror det er mer sannsynlig at de må skifte jobb eller arbeidsoppgaver enn det arbeidstakere med lav utdanning gjør. Om lag halvparten tror de vil få nye arbeidsoppgaver på samme arbeidsplass dersom de blir berørt av omstillinger. Tidligere studier av omløpet i arbeidsmarkedet indikerer at arbeidstakernes oppfatninger av dynamikken i arbeidsmarkedet i stor grad er i samsvar med faktiske forhold.

Det er interessante forskjeller knyttet til inntekt blant de som tror de må omstille seg. Mens lavtlønte tror de må skifte jobb ved omstillinger, tror høytlønte at de i større grad vil få en ny stilling der de jobber i dag. I følge Langeland og Stene kan dette være en indikasjon på at høytlønte i større grad enn lavtlønte har jobber der det er større muligheter for å skifte mellom ulike arbeidsoppgaver og ulike måter å utføre arbeidsoppgavene på internt i virksomhetene.

Tabell 7.3: Innsatsorientering og likhetsorientering. Prosent. N=1922

	Helt enig	Delvis enig	Både og. Kan ikke svare	Delvis uenig	Helt uenig
Belønning etter innsats					
–Mennesker som arbeider hardt fortjener å tjene mer enn personer som ikke arbeider hardt	57	29	9	3	2
–De som har betalt mye skatt mens de var yrkesaktive bør få høyere alderspensjon enn de som har betalt lite skatt	32	32	14	11	11
–Bare hvis inntektsforskjellene er tilstrekkelig store, er det en drivkraft for den enkelte innsats	7	23	33	19	18
–Dersom lederne i næringslivet tjener gode penger, tjener alle på dette i lengden	7	22	31	21	19
Økonomisk likhet					
–Den mest rettferdige måten å fordele økonomiske goder og byrder på, er å gi alle like mye	7	12	14	21	46
–Det er urettferdig at velstående personer kan kjøpe seg finere bolig enn folk med dårlig råd	7	9	14	20	50
–Myndighetene bør sette en øvre grense for hvor mye penger en enkelt person kan tjene	14	14	6	11	55
–Det er urettferdig at rike mennesker kan kjøpe seg helsetjenester som ikke er tilgjengelig for vanlig folk	28	20	15	18	19

Kilde: Martinussen (1999).

I Arbeidslivsutvalgets innstilling vises det imidlertid til amerikanske studier som tyder på at ikke bare produksjonsarbeidere, men også funksjonærer og ledere, i økende grad er utsatt for økt konkurranse og stadige restrukturering. Tilsvarende finner vi i nylige rasjonaliseringer innen oljebransjen i Norge, hvor det i stor grad har vært funksjonærgrupper som har blitt rammet av nedbemanning. I så fall kan det være et misforhold mellom forventningene

blant en del arbeidstakergrupper med høy utdanning og inntekt og realitetene knyttet til i hvilken grad de må vente å bli berørt av omstillinger.

Undersøkelsen av Langeland og Stene viser også at arbeidstakerne gjennomgående ikke frykter ny teknologi. Halvparten tror ikke at den teknologiske utviklingen har særlig betydning for deres muligheter på arbeidsmarkedet. Langeland og Stene sier at dette kan tolkes både som at disse arbeidstakerne ikke har tatt inn over seg de store endringene som den teknologiske utviklingen kan føre til, eller at de tror de kan mestre disse endringene. Yngre menn, ansatt i privat sektor, med høy utdanning og inntekt er de som i særlig grad tror teknologien vil styrke deres muligheter på arbeidsmarkedet.

Holdninger til fagbevegelsen

I Langeland og Stene svarer vel halvparten av arbeidstakerne at de mener at fagbevegelsen bidrar til å trygge sysselsettingen. En fjerdel har et ambivalent forhold til spørsmålet, mens under 10 pst. mener at fagbevegelsen bidrar til å svekke sysselsettingen. Langeland og Stene finner at folk generelt har et positivt syn på fagbevegelsens rolle i forhold til sysselsettingen, og at det ikke er forskjell mellom ulike grupper av arbeidstakere.

Mens flertallet mener fagbevegelsen bidrar til å trygge sysselsettingen, har arbeidstakerne et mer blandet syn på fagbevegelsens rolle når det gjelder omstilling. Hver tredje arbeidstaker mener fagbevegelsen gjør det lettere å få til omstilling i næringslivet, hver femte tror at fagbevegelsen hindrer omstillinger, mens 30 pst. mener at fagbevegelsen både kan lette og hindre omstillinger. Langt flere menn enn kvinner tror fagbevegelsen hindrer omstillinger i næringslivet – hver fjerde mann mener dette mot bare hver tiende kvinne. De som ikke er organisert heller også mer i retning av at fagbevegelsen hindrer omstilling. Synet om at fagbevegelsen hindrer omstilling tiltar også med økende utdanning og inntekt.

Instituttet for Fremtidsforskning i København gjennomførte i 1997 en undersøkelse blant unge ansatte i finanssektoren i Danmark om deres holdninger til fagforeninger. Et overveiende flertall, vel av de ansatte, var organisert i en fagforening. Et tilsvarende flertall ga også uttrykk for at avlønningen bør være individuell og resultatbasert. Gruppen hadde med andre ord en klar individualistisk orientering. Begrunnelsen for å være medlem i en fagforening var i liten grad knyttet til solidaritet, men mer til hvilke konkrete fordeler fagforeningsmedlemskapet gir. Særlig gjaldt dette mer forsikringsmessige aspekter ved medlemskapet – for eksempel fri rettshjelp og støtte ved oppsigelse og forsvar av goder man allerede har oppnådd. Fagforeningene ble imidlertid i liten grad oppfattet som en kamporganisasjon, men mer som en tilbyder av bestemte tjenester. Studien konkluderer med at fagforeningenes eksistensberettigelse for denne gruppen arbeidstakere først og fremst ligger i å være en trygghetsskapende foranstaltning, både for den enkelte i forbindelse med eventuelle konflikter på arbeidsplassen, og for medarbeiderne som helhet, for eksempel i forbindelse med oppsigelsesrunder. I tillegg skal fagforeningene arbeide for å oppnå kollektive goder. I tolkingen av de danske resultatene må en imidlertid ta hensyn til at fagforeningene i Danmark i større grad enn i Norge har ansvar for å administrere velferdsordninger i arbeidslivet. Resul-

tatene fra den danske studien kan derfor ikke overføres direkte til norske forhold.

Holdninger til selvstendig næringsdrivende

På oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet gjennomførte Opinion i mars 2000 en undersøkelse for å kartlegge befolkningens holdninger til det å drive egen virksomhet. [37] Et flertall i befolkningen har positive holdninger til selvstendige næringsdrivende, og mener at entreprenører spiller en viktig rolle for sysselsetting, lokalsamfunn, innovasjon og utvikling. Et flertall oppfattet også de holdningene til selvstendig næringsdrivende som kommer fram i media og samfunnet for øvrig, som relativt gode. Det kom imidlertid også fram negative holdninger til selvstendig næringsdrivende. Et flertall av de spurte mente at det ikke er uvanlig at selvstendige næringsdrivende «snyter på skatten» eller bevisst lar bedriften gå konkurs for selv å tjene penger på det. Det er ikke store forskjeller i befolkningens holdninger til selvstendig næringsdrivende vurdert etter sosio-økonomiske kjennetegn som kjønn, alder, utdanning og grad av yrkesaktivitet.

I undersøkelsen mener de som er blitt spurt at det er ønsket om å realisere en god idé, ønsket om å skape noe selv og ønsket om å kunne bestemme mer over egen hverdag, som er de viktigste grunnene til å starte for seg selv. Svarene tyder på at befolkningen oppfatter kreativitet og skaperevne som sentralt for de som starter egen virksomhet. Mangel på arbeidsplasser lokalt oppfattes som mindre viktig.

MMI har på oppdrag fra NHO siden 1989 gjennomført regelmessige undersøkelser for å kartlegge nordmenns holdninger til næringsvirksomhet. [38] Disse undersøkelsene viser at andelen av de spurte som er ganske eller meget interessert i spørsmål som angår næringslivet har falt fra 59 prosent i 1989 til 52 prosent i 1999. Menn har betydelig større interesse for næringslivsspørsmål enn kvinner, og interessen øker med yrkesaktivitet og utdanning. Blant de yngste er interessen svært lav.

Kulturelle variasjoner mellom regioner og lokale tradisjoner har betydning for holdninger til selvstendige næringsdrivende. I lokalsamfunn eller regioner hvor entreprenørskap har høy legitimitet og status finnes trolig viktige rolleforbilder, samtidig som de sosiale sanksjonene ved en eventuell feiletablering er mindre enn i andre lokalsamfunn eller regioner. I OECDs sysselsettingsstudie, jf. kapittel 10, legges det blant annet vekt på å fjerne negative holdninger relatert til konkurser og mislykkede nyetableringer. I Norge trekkes ofte Jæren og Sunnmøre fram som områder med en sterk entreprenørkultur. I samfunn som er preget av en sterk entreprenørkultur synes det å være større aksept for å ta risiko og opptre individualistisk.

Kvinnenes inntog i arbeidsmarkedet

En nær ubrutt trend både på 1980- og 1990-tallet ser vi i kvinnenes inntog i arbeidslivet, politikken og samfunnslivet for øvrig. Sysselsettingen blant kvin-

37. «Holdninger til entreprenørskap», Opinionrapport mars 2000.
38. «Undersøkelse om kunnskaper om økonomi og næringsliv', MMI Januar 2000.

ner har økt sterkt, og på 1990-tallet er det særlig småbarnsmødrene som har økt sin yrkesdeltakelse. Mens forskjellen i andelen sysselsatte kvinner og menn var 28 prosentpoeng i 1980, var den i 1998 sunket til 10 prosentpoeng. Veksten i kvinnenes yrkesdeltakelse har gått sammen med sterk vekst i kvinners utdanningstilbøyelighet. Kvinnene er i dag i flertall blant studenter på universiteter og høyskoler. Det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret preger imidlertid fortsatt utdanningsvalgene, og er reflektert i yrkeslivet. Kvinneandelen er spesielt stor blant dem med høyere helse- og omsorgsutdanning, mens kvinnene er i klart mindretall blant dem med høyere økonomisk og teknisk utdannelse.

Endringer i befolkningens verdier og holdninger har vært en sentral drivkraft for de store endringene i kvinners deltakelse i arbeidslivet og samfunnet som har funnet sted. Kvinnebevegelsens likestillingskrav har langt på vei fått fullt gjennomslag blant de unge, og like roller i yrkes- og familieliv er i stor grad det dominerende ideal for begge kjønn. Utviklingen av velferdsordninger som svangerskapspermisjon og barnehager har gjort det mulig for familier å ha to yrkesaktive småbarnsforeldre.

Det er imidlertid en rekke forskjeller i holdninger mellom kvinner og menn, også blant den yngre generasjonen. Unge kvinner tenderer i større grad mot partier på venstresiden og unge menn mot partier på høyresiden. Menn er mindre likhetsorienterte enn kvinner, og mener i sterkere grad enn kvinner at innsats og avlønning bør henge sammen. Det er også interessant at et stort flertall av unge kvinner mener at idealet om likestilling ikke er realisert, mens et mindretall av unge menn deler denne oppfatningen. Det er særlig blant unge kvinner og menn med høyere utdanning at denne forskjellen gjør seg gjeldende. Denne forskjellen i virkelighetsoppfatning mellom kjønnene kan representere en kilde til konflikter i arbeidslivet.

7.5 Holdninger til forbruk, skatt, pensjon og andre kulturer

Avsnittene 7.2–7.4 konsentrerer seg om holdninger til arbeid og konsekvenser for utviklingen i arbeidslivet. De trendene i befolkningens verdier som er trukket frem, har imidlertid implikasjoner for vår adferd utover rollen som arbeidstakere. I dette avsnittet drøftes holdninger til forbruk, offentlige tjenester, skatt og pensjon. Utviklingen i disse holdningene har også konsekvenser for organisering av produksjons- og arbeidslivet. Dette er ikke ment som en uttømmende drøfting, men er ment å peke på noen viktige momenter.

Holdninger og forbrukeradferd

Vår adferd som forbrukere har avgjørende betydning for hvilke krav som stilles til produsenter av varer og tjenester. Som det er påpekt tidligere i kapitlet, er det en tendens til at befolkningen, særlig den yngre generasjonen, har blitt mer materialistisk, individualistisk, anti-autoritær og fokusert på kortsiktig konsum og nytelse. Dette har klare konsekvenser for vår forbrukeradferd. I takt med stigende velstands- og utdanningsnivå har bevisstheten rundt forbrukerrettigheter og kvaliteten på de varer og tjenester vi kjøper, økt blant

befolkningen. Økende velstand har delvis blitt tatt ut som økt fritid, og befolkningen har mer tid til å bruke penger enn tidligere. Tjenestetilbudet rettet mot ferie og fritid er i sterk vekst. Utviklingen på etterspørselssiden har også sitt motstykke på tilbudssiden, jf. kapittel 8. Teknologiske endringer og økt bruk av markedsmekanismer har bidratt til flere og større markeder og økt konkurranse.

Generelt betrakter vi oss mer og mer som kunder i samfunnet, og vi innretter vårt forbruk utfra betraktninger om pris og kvalitet. Dette gjelder også i økende grad i sammenhenger hvor vi tidligere i større grad var underdanige borgere og klienter i velferdsstaten. Økende velstand setter kunden i sterkere posisjon fordi han/hun kan stille ressurser bak krav og ønsker. Kunden besitter også i økende grad kulturell kapital, både i form av utdanning og erfaring med kunderollen. [39] Mer enn noen gang tidligere gjelder begrepet «Customer is king». Kundene har klare forventninger om pris og kvalitet, og har lavere terskel enn noen gang tidligere for å bytte leverandør hvis tjenesten ikke holder mål.

Frønes og Brusdal (2000) peker på at framveksten av kundesamfunnet kan skape nye sosiale skillelinjer. Nye markeder stiller større krav til økonomiske ressurser og kompetanse hos kundene, for eksempel markeder for privat skoleundervisning og internettbaserte tjenester. De mest aktive kundene kan imidlertid også bidra til at kvaliteten på tjenestene som tilbys, særlig i offentlig sektor, heves. Etter forfatternes vurdering blir tillit avgjørende for å lykkes som vare- og tjenesteprodusent i kundesamfunnet. Tillit må dyrkes og vedlikeholdes overfor kundene, og godt rykte blir verdifull og nødvendig kapital for å overleve.

Arbeidslivsutvalget peker i sin innstilling på et dilemma knyttet til at borgerne kan ha forskjellige interesser i rollene som hhv. arbeidstaker og kunde. Alle arbeidstakere er kunder, og de fleste kunder er også arbeidstakere. Utvalget skriver i sin innstilling:

> «På den ene siden fører konkurranse og større kunde- og brukerorientering i virksomhetene til økt verdiskaping i den forstand at kunder og brukere får bedre tilgang på effektivt fremstilte varer og tjenester. På den annen side kan markedskonkurransen gi for ensidig prioritet til kunde- og brukerinteressene på bekostning av ansattes behov for trygghet og utvikling, og vern mot belastende kunde- og brukeradferd. Det er ikke åpenbart at kunde- og brukerrollen alltid skal gis forrang fremfor arbeidstakerrollen.»

Holdninger til offentlig tjenesteyting

Betydningen av kundeorienteringen ser vi klart innenfor typiske velferdsstatstjenester. Borgerne er i økende grad opptatt av kvaliteten og tilgjengeligheten på tjenestene innenfor helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, og i mindre grad av hvordan produksjonen av disse tjenestene organiseres. [40] Det er også en tendens til at de mest ressurssterke velger private løsninger innen-

39. I. Frønes og R. Brusdal:» På sporet av den nye tid», Fagbokforlaget, 2000.
40. T. Bjørnskau og R. Stene: «Holdninger til helse- og omsorgstjenester», Fafo-rapport 300, 1999.

lands eller utenlands hvis det offentlige tjenestetilbudet ikke oppfattes som tilfredsstillende.

Holdninger til skatt

Det er rimelig å anta at befolkningens holdninger til skatt henger sammen med moralsynet generelt, om skattesystemet oppfattes som rimelig og rettferdig og om skatteinntektene brukes til formål som de fleste av borgerne slutter opp om. Hellevik (1996) har kartlagt utviklingen i befolkningens holdninger til moralske normer, bl.a. til skatteunndragelse, i perioden 1985 til 1995. Selv om han finner at det er økt aksept for normbrudd generelt, har skattemoralen vært stabil i perioden 1985 til 1995. I følge Hellevik kan resultatene fra 1995 endatil tyde på en viss bedring i skattemoralen. Han peker på at synet på skattesnyteri kan være påvirket av endringer i skattesystemet. Skattereformen av 1992 medførte redusert skattetrykk og progressivitet i personbeskatningen og innebar at skattegrunnlaget ble bredere. Dette kan ha økt legitimiteten til skattesystemet blant befolkningen. Hellevik kan ikke påvise store forskjeller mellom aldersgruppene, men finner forskjeller i synet på skatteunndragelse mellom ulike partiers velgere. Fløypartiene langs høyre-venstre dimensjonen har relativt flere som aksepterer å unnlate å oppgi skattbar inntekt.

Holdninger til pensjon

Valg av pensjoneringstidspunkt for den enkelte arbeidstaker vil avhenge av arbeidstakerens avveininger knyttet til valget mellom arbeid og fritid (pensjonering), økonomiske insentiver i pensjonsordningene og sosiale normer og holdninger til pensjonering.

Det er åpenbart at utformingen av pensjonsordningene har avgjørende betydning for arbeidstakernes beslutning om pensjonering. I mange OECD-land, deriblant Norge, har stadig mer generøse pensjonsordninger bidratt til lavere avgangsalder. Sosiale normer og holdninger har imidlertid også betydning for pensjoneringsadferden. Normer og insentiver virker trolig i et samspill og påvirker adferden både på kort og lang sikt. Normer endres sakte, og på kort sikt kan eksistensen av sterke sosiale normer begrense effekten av økonomiske forhold, for eksempel gunstigere pensjoneringsordninger, på folks adferd. Etter hvert som flere og flere tilpasser seg til de nye reglene, vil imidlertid forankringen til gamle normer bli svakere, og holdninger endres og forsterkes i samspillet med de økonomiske faktorene. Over tid vil økonomiske betingelser i en pensjoneringsordning ha avgjørende betydning for hvilken aldersnorm som fester seg. Hvis aldersnormene først forskyves nedover, viser erfaringer at det må relativt sterke virkemidler til for å reversere utviklingen.[41]

Holdninger til andre kulturer

Den norske befolkningens kontakt med andre kulturer har økt kraftig gjennom 1980- og 1990-tallet som følge av økt innvandring, økt turisme utenfor

41. NOU 1998: 19, «Fleksibel pensjonering».

vestlige land og økning i antall utenlandsstudenter og nordmenn som arbeider i utlandet. I følge SSB økte antall innvandrere fra ikke-vestlige land fra 22 382 personer per 1.1.1980 til 129 392 personer per 1.1.1999. [42] Flertallet av innvandrerne bor i de store byene, særlig i Oslo.

Der er i de senere årene gjennomført flere studier med sikte på å kartlegge nordmenns holdninger til andre kulturer og innvandrere. Her refereres hovedfunnene fra Norsk Monitor (2000) og Blom (1999): [43]

- Andelen som mener at innvandrere bidrar til at vi får et større kulturelt mangfold i Norge har økt klart i løpet av 1990-tallet – fra 35 prosent i 1993 til 50 prosent i 1999. Andelen som mener at innvandreres levemåte ikke passer inn i Norge og kan bli en trussel mot norsk kultur, har falt fra 40 prosent i 1993 til 32 prosent i 1999.
- Andelen som sier seg helt eller delvis enig i påstanden «En bør kunne kreve at utlendinger som kommer til Norge lever som nordmenn», har holdt seg relativt stabil på omlag to tredjedeler av befolkningen gjennom 1990-tallet.
- Andelen av befolkningen som misliker at vi har fått muslimske trossamfunn har falt fra 55 prosent i 1995 til 43 prosent i 1999.
- Andelen av befolkningen som mener det å begrense innvandringen er en av de samfunnspolitiske sakene det er spesielt viktig å løse, har falt fra 48 prosent i 1993 til 42 prosent i 1999.
- 90 prosent av befolkningen mente i 1999 at innvandrere bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn.
- Andelen av befolkningen som sier seg enig i at Norge bør gi opphold til flyktninger og asylsøkere i minst samme omfang som i dag, har økt fra 49 prosent i 1993 til 71 prosent i 1999.

Generelt er det en klar tendens i befolkningen i retning av større toleranse og aksept for innvandrere og andre kulturer. Den eldste aldersgruppen og de lavt utdannede er blant de mest skeptiske til innvandring og innvandrere. Mest velvillig innstilt er personer med høyere utdanning og unge eller middelaldrende personer. Holdningen til innvandrere er marginalt mer imøtekommende i tettbygde enn i spredtbygde strøk.

7.6 Implikasjoner for utviklingen i arbeids- og produksjonslivet

Befolkningens holdninger til rollene som arbeidstaker og forbruker er i endring. Forhold både på tilbudssiden og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet fører til at arbeidets art og innhold forandres, og endringer i forbrukermentalitet og forbruksmønster stiller nye krav til organiseringen av produksjonen av varer og tjenester. Drøftingen i dette kapitlet av disse utviklingstrekkene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Større innslag av individualistisk orientering, særlig blant den unge generasjonen arbeidstakere. Dette innebærer at det stilles økende krav om delegering av ansvar, større rom for initiativ og frihet i jobben, mer fle-

42. Innvandrerbefolkningen er her definert som personer med to utenlandsfødte foreldre fra Afrika, Asia, Sør-Amerika eller Tyrkia.
43. S. Blom: «Holdning til innvandrere og innvandringspolitikk», SSB notat 1999/61.

ksibilitet i organiseringen av arbeidet (for eksempel prosjekt- og nettverksbaserte arbeidsformer) og avlønning i forhold til innsats. Karriereutvikling betraktes i større grad som et ansvar som må ivaretas av den enkelte. Individualiseringen må ses i sammenheng med et mer omskiftelig arbeidsliv hvor få arbeidstakere kan regne med å være ansatt i samme bedrift gjennom hele yrkeskarrieren. Restruktureringer og rasjonaliseringer foregår etter hvert som en kontinuerlig prosess i alle deler av arbeidslivet.

- Likhetsidealer står sterkt i befolkningen, selv om synet på likhetsidealer varierer med kjønn, alder, inntekt og utdanning. En rekke undersøkelser viser at fellesskapsverdiene fremdeles har en viktig plass i Norge. Økt individualisering er således ikke synonymt med økt egoisme. Det er imidlertid forventninger om og aksept for at innsats og belønning skal henge sammen, og individualiseringen fører med seg økt mangfold.
- Også andre sider enn lønn og karrieremuligheter er viktige ved en jobb. På spørsmål om hva som er viktigst ved jobben, legges det stor vekt på et godt sosialt miljø, at arbeidet er interessant og at jobben er sikker og stabil.
- Arbeidstakerne ønsker mer fritid, men bare et lite mindretall ønsker mer fritid dersom dette fører til lavere lønn. Det er noe forskjell mellom grupper, særlig avhengig av livsfase.
- På noen områder har kvinner og menn ulike holdninger: Menn er mindre likhetsorienterte enn kvinner, og mener i sterkere grad enn kvinner at innsats og avlønning bør henge sammen. Unge menn mener i større grad at likestilling allerede er realisert enn det unge kvinner gjør. Disse forskjellene er mest markante blant yngre menn og kvinner med høy utdanning.
- Arbeidstakerne synes gjennomgående å ha realistiske forventninger knyttet til omstillingstakten i arbeidslivet og frykter ikke ny teknologi. Kjønn, alder, inntekt og utdanning er imidlertid avgjørende for om den enkelte tror at ny teknologi vil styrke mulighetene på arbeidsmarkedet for vedkommende.
- Det er delte meninger om fagbevegelsen letter eller hindrer omstilling. Synet om at fagbevegelsen hindrer omstilling er mest utbredt blant menn, uorganiserte og personer med høy utdanning og inntekt. Yngre arbeidstakere med høy utdanning ser ut til å være medlem av en fagforening mer ut fra hvilke tjenester fagforeningen kan tilby enn av solidaritet.
- Et flertall i befolkningen ser positivt på selvstendig næringsvirksomhet og mener at entreprenører spiller en viktig rolle for sysselsetting, lokalsamfunn, innovasjon og utvikling. Andelen av befolkningen som er ganske eller meget interessert i spørsmål som angår næringslivet har imidlertid falt gjennom 1990-tallet. Innslaget av entreprenørkultur varierer mellom regioner og lokalsamfunn.
- Vi betrakter oss mer og mer som kunder i samfunnet, med høye krav og forventninger. Dette gjelder også der hvor man tidligere i større grad aksepterte det tilbud man fikk fra velferdsstaten.
- Generelt er det en klar tendens i befolkningen i retning av større toleranse og aksept for innvandrere og andre kulturer.

Utviklingen i befolkningens holdninger og verdier representerer utfordringer for utformingen av den økonomiske politikken framover. Arbeidstakernes holdninger til arbeid og arbeidsliv blir stadig mer mangeartet og sammensatte, og vil stille økte krav til fleksibilitet i organiseringen av arbeidslivet. Dette gjelder forhold knyttet til arbeidstid, medbestemmelse og frihet i jobben, avlønningssystemer, kompetanseutvikling og ønsket om individuell behandling og individuelle løsninger. Det er et utbredt ønske om å realisere seg selv og ha medbestemmelse over egen arbeidssituasjon. Arbeidstakerne utvikler seg gradvis i mer individualistisk retning, og særlig blant de yngre kan det se ut til at arbeidstakerne i første rekke er lojale mot seg selv, og ikke arbeidsplassen eller arbeidsgiver. Individualiseringen fører også med seg en tiltakende kundeorientering, både på tradisjonelle markedsarenaer og i nye sammenhenger – særlig i forhold til kvaliteten og tilgjengeligheten på offentlige tjenester. Det vil trolig bli stadig vanskeligere å finne såkalte «one-size-fits-all» løsninger i arbeids- og samfunnslivet uten å risikere at disse oppfattes som urimelige og utilstrekkelige av store deler av befolkningen.

Samtidig står likhetsidealer og fellesskapsverdier fremdeles sterkt i befolkningen. I noen sammenhenger kan det oppstå spenninger mellom individualisering og valgfrihet på den ene siden, og likhet og felleskap på den andre. En sentral utfordring er å ta vare på felleskapsverdiene, samtidig som det gis rom for økt individualisering.

Det er usikkert hvor vedvarende endringene og tendensene i befolkningens holdninger er. Konjunkturutviwklingen er en viktig og skiftende parameter som kan lede til endringer i holdningene. Det samme gjelder offentlig politikk. På den annen side er trolig mange av tendensene som er beskrevet i dette kapitlet i stor grad knyttet til strukturelle forhold som demografi, utdanningsnivå, mer fragmentert familiemønster, likestilling, teknologiske endringer, økt betydning av markedsmekanismer i allokering og produksjon, stigende levestandard og høy yrkesdeltakelse blant alle grupper.

Kapittel 8
Teknologi, kompetanse og organisasjonsformer

8.1 Innledning

Dette kapitlet belyser tre sentrale utviklingstrekk som i stor grad påvirker næringslivets funksjonsmåte – den raske teknologiske utviklingen, kompetansens økende betydning og framveksten av nye organisasjonsformer.

Teknologisk utvikling er av avgjørende betydning for økonomisk vekst og derfor sysselsetting og verdiskaping. Kapitlet forsøker å gi et overblikk over den teknologiske utviklingens påvirkning av økonomi og næringsliv. I dag møter en stadig på begrep som «informasjonssamfunnet», som henspeiler på framveksten av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Kapitlet beskriver hvordan utbredelsen av IKT påvirker måten næringsvirksomhet drives på, og hvilke nye utfordringer den bringer med seg.

Andre påstander som stadig dukker opp i samfunnsdebatten er at «vi befinner oss i den kunnskapsbaserte økonomien», og at «kunnskap og kompetanse er bedriftenes viktigste konkurransefaktor». Kunnskap og kompetanse hos den enkelte ansatte og i bedriften som helhet har alltid vært viktig. Det kan imidlertid være av større betydning i dag enn tidligere, og kompetansekravene er i endring. Et viktig utviklingstrekk er at utdanningsnivået i den norske arbeidsstokken stadig øker. I dette kapitlet gjøres et forsøk på å systematisere innholdet i kompetansebegrepet, og gi en drøfting av kompetansens betydning for næringsvirksomhet.

Den hierarkiske organisasjonsmodellen har vært ledende gjennom store deler av 1900-tallet, men i dag går utviklingen i retning av flatere strukturer og mer fleksible organisasjonsformer. Endringer innen organiseringen av bedrifter, og av samspillet mellom bedrifter, er den tredje faktoren som drøftes i dette kapitlet.

Disse tre utviklingstrekkene vil være tema for de påfølgende tre underkapitlene.

8.2 Teknologisk utvikling

8.2.1 Teknologiens påvirkning av økonomi og næringsliv

Teknologisk innovasjon og utvikling av ny kunnskap er den sentrale drivkraften i økonomisk vekst. Med teknologisk innovasjon menes her både utviklingen av ny teknologi og det at den tas i bruk, jf. avsnitt 13.4. Innovasjon foregår kontinuerlig i alle deler av næringslivet og gir seg utslag i en gradvis produktivitetsforbedring. En stor del av den teknologisk utviklingen foregår som en kontinuerlig prosess der produkter og produksjonsprosesser forbedres.

Enkelte nye teknologier har fått spesielt stor betydning for både enkeltmennesket, samfunnsutviklingen og næringsstrukturen. Det klassiske

eksemplet er introduksjonen av den mekaniske vevstolen som markerte starten på den industrielle revolusjon. Andre eksempler er bilen og elektrisiteten. I dag fokuseres det på utviklingen av billige mikroprosessorer som har resultert i den utbredelsen IKT har fått i samfunnsmaskineriet. Når det gjøres store teknologiske fremskritt, kan dette åpne for at veksttakten i økonomien tar seg markert opp, og enkelte ganger føre med seg omfattende strukturelle og samfunnsmessig endringer. I Freeman og Perez (1988) har en pekt på fem slike teknologiske sprang i moderne tid, jf tabell 8.1. Slike sprang vil i første omgang kunne føre til at nye og dynamiske bransjer vokser fram. De nye teknologiene vil i begynnelsen være preget av rask prisreduksjon, og det kan ta lang tid før prisene stabiliserer seg. Etter et visst punkt vil man imidlertid få en betydelig effektivitetsøkning og kostnadsreduksjon ettersom teknologien blir allmenn. Deretter fører innføringen av den nye standardteknologien til et betydelig potensiale for produktivitetsøkning i mange andre bransjer.

Dyptgripende teknologiske endringer kan også påvirke arbeids- og bosettingsmønster. Bosettingsmønsteret forandret seg i takt med endringen i arbeidsoppgaver under den industrielle revolusjon. Arbeidstakerne flyttet fra landsbygda til tettsteder og byer i nærheten av arbeidsplassene.

Samlebåndsproduksjon, som først ble tatt i bruk i Fords bilproduksjon, er et eksempel på en nyvinning som fikk store konsekvenser. Denne produksjonsmåten dannet mønster for billig storskalaproduksjon av standardiserte, men likevel relativt kompliserte, produkter. En annen side ved utviklingen av Fords produksjonssystem, som virkelig endret samfunnsstrukturene, var at bilen ble tilgjengelig for store befolkningsgrupper. Den nye effektive produksjonsmåten bidro til at arbeiderne kunne få høyere lønninger, slik at de etter hvert selv kunne ta seg råd til å anskaffe bil og tilsvarende luksusgoder. Det oppstod med andre ord en god sirkel der den effektive storskalaproduksjonen også var opphavet til «sin egen etterspørsel».

Boks 8.1 Teknologi, kompetanse og organisasjon

De tre begrepene teknologi, kompetanse og organisasjon er til dels overlappende, og de kan defineres på mange ulike måter. Noen vil f.eks. hevde at organisasjonsformen i en virksomhet er en del av teknologien. En kan likevel forsøke å trekke et skille mellom begrepene etter følgende linjer:

En enkel og vid definisjon av *teknologi* , kan være «den praktiske bruk av vitenskapelig kunnskap i samfunnet». Det er imidlertid slik at teknikk og teknologi har en lengre historie enn vitenskapen. Teknologi kan ses på som menneskenes verktøy for å påvirke sine omgivelser. Teknologi kan også omfatte samspillet mellom teknikk og menneske, altså evnen til å bruke teknikken. Med en slik definisjon er ikke teknologi bare maskiner, men også organisasjon. Her har altså teknologi en grenseflate mot kompetanse.

Kompetanse er også et begrep som favner vidt og som det finnes mange ulike definisjoner av. Kompetanse brukes ofte som en generell betegnelse på de samlede produktive og skapende skapende

egenskaper og evner hos individer og organisasjoner. Kompetanse hos individer er kunnskaper, ferdigheter og evner som kan bidra til å løse proble-

mer og/eller utføre arbeidsoppgaver. Motivasjon og vilje vil påvirke hvor mye et individ utnytter sin kompetanse, men disse to elementene holdes ofte atskilt slik at kompetansebegrepet ikke inkluderer motivasjon og innsatsvilje.

Organisasjon kan defineres som en planmessig koordinering av personer eller formelle strukturer for å oppnå en felles, klart bestemt målsetting, gjennom fordeling av arbeid og funksjoner. Den felleskompetansen som utvikles i grupper og organisasjoner er mer enn summen av de individuelle kompetansene fordi den bl.a. vil være avhengig av hvordan de ulike individuelle kompetansene står til hverandre, hvordan de kombineres og av gjensidig læring. En viktig del av felleskompetansen i en virksomhet vil være evnen til å finne en organisasjonsform der enkeltpersonenes kompetanse utnyttes på en best mulig måte.

---

a. Encyclopedia Britannica. Teknologibegrepet drøftes også blant annet i E. Wulff: «Det teknologiske paradigmeskiftet», SINTEF Teknologiledelse, 1993.

b. En drøfting av kompetansebegrepet gis blant annet i NOU 1997: 25 Ny Kompetanse.

c. Se for eksempel Scott, Richard W., «Organizations: Rational, natural, and open systems». Second Edition. Prentice/Hall International, Inc. New Jersey, (1987).

Teknologiske sprang slik de beskrives i tabell 8.1, kan være viktige årsaker til strukturendringer og vekstprosesser. Slik sett kan oppstillingen i tabell 8.1 være et nyttig tankeskjema. Det er imidlertid viktig å ha et nyansert syn på beskrivelsen av sammenhengen av teknologisk utvikling og økonomisk vekst. Det er f.eks. ikke noe sentralt poeng hvorvidt utviklingen foregår i sprang eller som en kontinuerlig prosess som følge av mange små teknologiske fremskritt. Det er også viktig at sammenhengen ikke bare går en vei – fra teknologiske framskritt til endringer i næringsliv og samfunn – men også den motsatte veien. De samme utviklingstrekk vil f.eks. ikke gjøre seg gjeldende i alle land uavhengig av størrelse, opprinnelig næringsstruktur og utviklingsnivå.

Freeman og Perez hevder at framveksten av mikroprosessorer, elektronisk databehandling og IKT markerer et nytt teknologisk sprang. Med et tilsvarende utgangspunkt har Carlsen og Håkonsen (1997) [44] presentert enkelte «makrotrender» de mener vil ha stor betydning for samfunnsutviklingen de kommende år. IKT er likevel ikke den eneste faktoren som forårsaker trendene. I det følgende gjengis kort innholdet i de trendene Carlsen og Håkonsen stiller opp som er mest sentrale i forhold til dette kapitlet:

– *De nye vekstnæringene* De raskest voksende næringer i økonomien er de som produserer og leverer informasjon, kommunikasjon, underholdning og kunnskap. Næringene preges av dynamiske enkeltpersoner og høy innovasjonstakt, og de er forsknings- og utviklingsintensive. Sektorenes nyvinninger innen organisasjon og software gjør seg også gjeldende i andre næringer. Veksten i de nye næringene vil føre med seg en relativ til-

44. Carlsen og Håkonsen: «Trendanalyser og teknologiovervåkning», SINTEF Teknologiledelse, 1997.

bakegang for de tradisjonelle norske industrinæringene.

- *Det nye tyngdepunktet i verdiskapingen* Vi ser en overgang fra «produkter som trenger service» til «service med produkter». Tidligere var grunnlaget for konkurransekraft effektiv tilvirking av produkter. Takket være IKT er effektiv tilvirking i ferd med å bli en selvfølge, og dette er ikke lenger tilstrekkelig for at en bedrift skal være vellykket. Slaget om kundene kommer i stedet på områder som produktutvikling, engineering, markedsføring og service. Med andre ord flyttes tyngdepunktet lenger ut i verdikjeden. Endringene er dels teknologidrevne og dels markedsdrevne, ved at kundene ønsker skreddersydde produkter.
- *Den nye organisasjonen* Hovedfokus rettes i større grad mot kunnskapsressurser og samhandling. Med kunnskap som den viktigste kilden til konkurransekraft, flyttes fokuset fra hierarki og prosess til kunnskapsbaser og kunnskapsflyt. Organisasjonene vektlegger i større grad kjerneaktiviteter, nettverksrelasjoner, desentralisert ledelsesstruktur og en fleksibel og høyt utdannet arbeidsstokk. Kunnskapsarbeideren får økt innflytelse. IKT muliggjør samhandling og styring i et komplekst nettverk.
- *De nye samfunnsstrukturene* Kunnskapsepoken tvinger fram en mer fleksibel organisering av samfunnet gjennom liberalisering, deregulering og privatisering. Innovasjonstakten gir en mindre dogmatisk mentalitet, også i det offentlige. Samfunnet dereguleres og offentlige myndigheter går fra planregulering til markedsstyring. Det vil oppstå et integrert nett av offentlig og private tjenesteytere der det er de mest effektive som faktisk utfører oppgavene. IKT er en viktig drivkraft ved at den muliggjør nye samarbeidsformer og øker mulighetene for å artikulere kunnskap.
- *De nye formene for arbeid* Fleksibilitet er det sentrale både når det gjelder kompetanse, arbeidsmengde, antall arbeidsgivere, arbeidstid og lokalisering. Framtidens arbeidstakere vil oftere skifte mellom arbeidsgivere enn tidligere. Videre vil man i større grad flytte som følge av ny jobb, for mange arbeidstakere vil skillet mellom arbeid og fritid viskes ut, og kunnskapsressurser vil kunne resultere i prising av enkeltpersoner som det man ser i fotballen. Bedriftene er nødt til å håndtere krav til større fleksibilitet og samhandling i industrielle nettverk. IKT muliggjør i større grad fjernarbeid.
- *De nye spillereglene* De fleste markeder er i ferd med å globaliseres. Som følge av hard konkurranse, er global tilstedeværelse nødvendig for å kunne overleve. Fremtidens foretak blir transnasjonale. Tjenester kjøpes der hvor de ytes mest effektivt eller kompetansen er høyest, produksjon av varer foregår i industrielle nettverk der verdikjedene strekker seg over flere land og regionenes betydning øker i forhold til nasjonalstatens. IKT gir muligheter til globalt samarbeid og raske finansielle transaksjoner over lange avstander.
- *Den nye infrastrukturen* Gjennom internett knyttes millioner av datamaskiner over hele verden sammen til et verktøy for multimediakommunikasjon. Dette gjør det mulig å operere komplekse globale organisasjoner, og enkeltindivider kan på en enkel måte koble seg til slike internasjonale nettverk. I framtiden vil bedrifter benytte internett eller liknende teknologi

i de fleste deler av sin virksomhet som tilbudsinnhenting, innkjøp, markedsføring, markedsforskning, salg og produktutvikling. Tekniske problemer som begrensninger på båndvidde og innen sikkerhet vil løses, og bransjer som er direkte knyttet til internett blir betydelige vekstnæringer.

– *Det nye samfunnsproblemet* Den økte konkurransen gir seg utslag i omfattende effektivisering og fjerning av rutinemessige arbeidsoppgaver og utstrakt outsourcing. Arbeidsoppgavene blir dermed mer krevende, og det oppstår en ny underklasse – den kompetansefattige. Denne todelingen mellom kompetansefattige og kompetanserike vil gjelde for enkeltpersoner, bedrifter og land. Trenden er blant annet et resultat av at IKT gir muligheter til effektivisering av arbeidsprosesser og økte krav til teoretisk kunnskap.

Tabell 8.1: Tekno-økonomiske epoker i moderne tid

Ca. år	Betegnelse	Viktige næringer	Ny billig ressurs	Infrastruktur
1770–1840	Tidlig mekanisering	Tekstiler, Maskiner	Vannkraft, Bomull	Kanaler, Veier
1830–1890	Damp og jernbane	Jern, Transport	Damp, Kull	Jernbane, Dampskip
1880–1940	Elektrisitet og tungindustri	Elektriske maskiner, Kjemi	Stål, Elektrisitet	Skip, Veier
1930–1990	Fordistisk masseproduksjon	Biler, Syntetiske materialer	Olje	Veier, Fly, Kabler
1990-?	Informasjon og kommunikasjon	Data, Software	Mikroprosessorer (chips)	Satellitter, Digitaltelekommunikasjon

Kilde: Freeman, Christopher og Carlota Perez, «Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour» i Dosi et al., Technical change and economic theory, London, Pinter Publishers, 1988. Omtales også i Keith Smith (1999): «Økonomisk vekst og «lavteknologi», FAFO.

Boks 8.2 Om måling av produktivitet

Produktivitet måles som produksjon i forhold til ressursinnsats. For varer og tjenester som omsettes i et marked, måles produksjonen ved den pris som selger mottar. Ved måling av produktivitetsvekst over tid må en derfor trekke fra den del av veksten i salgsverdi som skyldes generell prisvekst. Justering for prisvekst blir imidlertid vanskeliggjort ved at det stadig kommer nye produkter, samt at kvaliteten på eksisterende produkter endres/forbedres. Prisøkning som skyldes høyere kvalitet, skal det ikke justeres for. Måling av produktivitetsvekst er særlig problematisk innen tjenesteytende næringer, der en i liten grad kan støtte seg til tall for produserte enheter. Dermed er også tall for produktivitetsveksten særlig usikre i tjenesteytende næringer.

Ved måling av produktivitet i offentlig forvaltning står en overfor et ytterligere problem ved at tjenestene ikke omsettes i et marked, slik at produksjonen ikke kan måles i salgspriser. I Nasjonalregnskapet måles derfor produksjonen i offentlig forvaltning ut fra produksjonskostnadene.

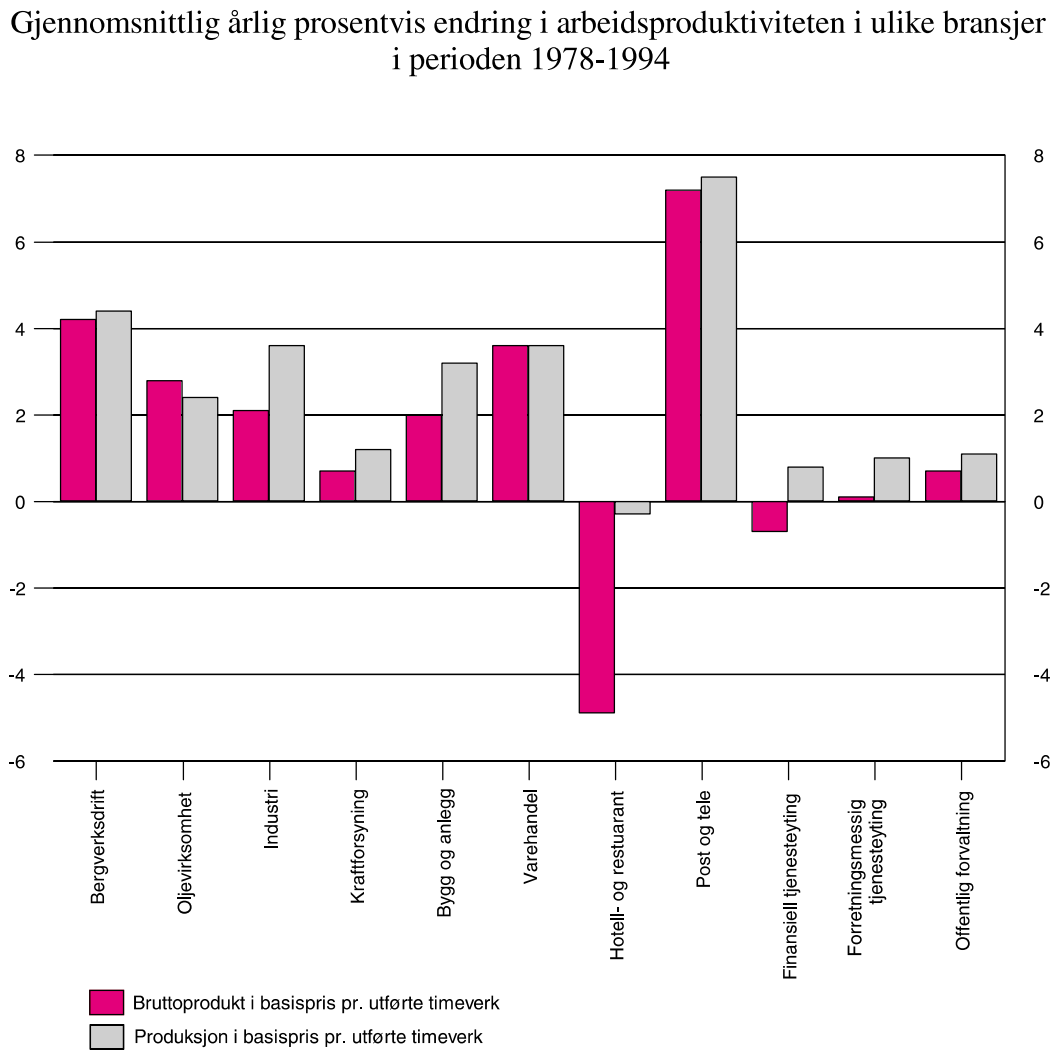
Verdiskapingen i en virksomhet, bruttoproduktet, måles som produksjonsverdi minus verdi av

faktorinnsatsen (råvarer, strøm, kjøp av tjenester, o.l.). Produktivitetsutviklingen måles ofte ved vekst i arbeidsproduktiviteten, som er endring i bruttoproduktet pr. arbeidet time. I måling av total faktorproduktivitet korrigerer en for at arbeidskraftproduktiviteten kan øke pga. økt bruk av realkapital.

Pga. usikkerhet i tall for produktinnsatsen måler en av og til utviklingen i arbeidsproduktiviteten ved produksjon pr. time, dvs. uten å justere for endring i produktinnsatsen. For industrien er det stor forskjell i produktivitetsveksten avhengig av om vi tar utgangspunkt i produksjonen eller i bruttoproduktet, henholdsvis 3 pst. og 2 pst. årlig produktivitetsvekst over perioden 1978-1994. Dette skyldes at produktinnsatsandelen har økt over tid. Dette finner en imidlertid *ikke* igjen i tilsvarende målinger av produktiviten i industrien i andre land, trolig fordi de ikke har tilfredsstillende statistikk over utviklingen i produktinnsatsen. Ved sammenlikninger med andre land er derfor tallene for produksjon pr. timeverk trolig mer relevante enn tallene for bruttoprodukt pr. timeverk.

Mange av de trendene som stilles opp her, finner en igjen i andre arbeider som diskuterer utviklingstrekk i samfunns- og arbeidsliv i årene fremover. Det vises for eksempel til kapittel 3 i Colbjørnsen-utvalgets innstilling [45] som omhandler «Nye utfordringer i arbeidslivet». Også OECD har studert denne typen trender i utviklingen fremover, og i en rapport fra 1998 [46] påpekes det at OECD-landene er inne i en periode med strukturelle endringer der teknologiintensive næringer får en stadig større betydning. Betydningen av informasjon og kunnskap er også økende, og slik sett beveger vi oss stadig i retning av den kunnskapsbaserte økonomi. Denne utviklingen ser ut til å fortsette, og IKT vil trolig være den viktigste drivkraften for teknologisk endring og økonomisk vekst også i årene som kommer. Det må likevel understrekes at disse endringene neppe vil gjøre seg like sterkt gjeldende i alle deler av arbeidslivet.

45. NOU 1999: 34, «Nytt millenium – nytt arbeidsliv».
46. OECD 1998: «Science, technology and industry outlook 1998».



Figur 8.1 Gjennomsnittlig årlig prosentvis endring i arbeidsproduktiviteten i ulike bransjer i perioden 1978–1994

Kilde: SSB, Økonomiske analyser 7/97.

8.2.2 Om produktivitetsvekst i ulike næringer

Historisk sett har det vært store forskjeller i graden av teknologisk framgang, og dermed produktivitetsvekst, mellom de ulike næringene. Primær- og sekundærnæringene har vært preget at meget sterk produktivitetsvekst, mens produktivitetsveksten har vært mye lavere innen flere tjenesteytende næringer, jf. figur 8.1. På grunn av den kontinuerlige endringen av sammensetningen av produksjonen, med nye produkter og økt/endret kvalitet, er det imidlertid vanskelig å måle produktivitet. Særlig er dette vanskelig innen tjenesteytende næringer, jf. boks 8.2. Måleproblemet synliggjøres også i figur 8.1. I figuren kommer hotell- og restaurantvirksomhet svært dårlig ut, med en gjennomsnittlig produktivitetsnedgang i perioden 1978 til 1994. I den samme perioden ekspanderte næringen sterkt, med en økning i antall timeverk på 40 prosent. Samtidig er det grunn til å tro at kvaliteten på tjenestene har endret

seg i perioden, men dette gjenspeiles ikke i de beregningsmetodene som er benyttet. Det er imidlertid også grunn til å anta at den lavere produktivitetsveksten som måles i tjenesteytende næringer, også reflekterer reelle forhold. For eksempel har mulighetene for produktivitetsøkning åpenbart vært større innen de fleste typer industriproduksjon enn innenfor frisørtjenester og teatervirksomhet. I mange typer tjenester er den menneskelige kontakten sentralt, som for eksempel innen pleie og omsorg, og dette kan også begrense muligheten for produktivitetsvekst.

Det ligger imidlertid en betydelig utfordring i å evaluere og forbedre beregningsmetodene for produktivitet i tjenesteytende næringer. Fortsatt er det store mangler i statistikken for tjenesteytende sektor, mens vare-produserende sektorer har et meget detaljert statistikkunderlag. Mangelfull statistikk forsterker de betydelige metodiske problemene nevnt over, slik at en i dag har problemer med å anslå produktivitetsveksten i de fleste deler av tjenesteytende sektor. Det er også problemer knyttet til anslå lønnsveksten i deler av sektoren. Dette er betenkelig, tatt i betraktning at denne sektoren nå sysselsetter flest mennesker, og dette vil øke på fremover, jf. drøftingen i kapittel 9.

Det er på ingen måte opplagt at forskjellene i produktivitetsvekst mellom ulike næringer vil være de samme i årene framover som de har vært historisk. Teknologiske endringer nå og i årene framover kan gi sterk produktivitetsvekst i næringer der teknologiske endringer tidligere har hatt mindre betydning.

8.2.3 Betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Utbredelsen av det som i dag kalles IKT, har gått gradvis gjennom de siste 40–50 årene. I løpet av 1950- og 60-tallet gjorde elektronisk databehandling det mulig på minutter å foreta kalkulasjoner det tidligere tok uker, måneder og år å gjennomføre. I 1972 ble mikroprosessoren introdusert kommersielt. Prisene på mikroprosessorer har siden den gang falt betydelig til tross for at prosessorene blir stadig raskere. Utviklingen omtales ofte som Moores lov: en fordobling av datakraften hver 18. måned. [47]

Introduksjonen av ny teknologi skjer ofte gjennom kjernebransjer. Den starter i de bransjene som utviklet teknologien. For IKTs del var dette universiteter, forskningsinstitusjoner og forsvarsindustrien. Deretter ble teknologien tatt i bruk innenfor elektronikkindustrien og i bransjer der elektronikk utgjorde store deler av investeringskostnadene. Introduksjonen av PC'en resulterte i en kraftig vekst i IT-markedet, med sterkere konkurranse og sterkt fallende priser.

IKT-bransjer omfatter både programvaresiden og deler av den praktiske anvendelsen av teknologien f.eks. i internettselskaper og selve produksjon av datamaskiner og annet teknologisk utstyr for informasjonsbehandling og kommunikasjon. Parallelt med framveksten av IKT-bransjene har bruken av teknologien bredt om seg i de fleste andre bransjer. Tabell 8.2 gir en illustrasjon for hvordan IKT kan benyttes i en virksomhets aktiviteter. IKT kan benyttes til effektivisering i alle ledd av verdikjeden. I en produksjonsprosess har den hurtige informasjonsflyten ved «on-line» bestilling fra underleverandører og ordre fra kunder åpnet for «just-in-time» leveranser i begge ender. Videre

47. Se for eksempel Financial Times, 1. desember 1999.

kan automatisering av produksjonsprosessene gi maksimal utnyttelse av innsatsfaktorer. For en dagligvarebutikk kan strekkoderegistreringer i kassaapparatene lagres, og når lagerbeholdningen er redusert til et valgt nivå, kan bestilling av varer sendes ut automatisk. Brusbiler kan til enhver tid være oppdatert på varebeholdningen i brusautomater i et bestemt område. Lignende eksempler kan en finne i de fleste bransjer og enkeltbedrifter både i vare- og tjenesteproduksjon.

En bedrift kan ha mange målsettinger med å gjennomføre omfattende investeringer i IKT. En bestemt mengde informasjon skal kunne behandles og overføres på kort tid og til lave kostnader. Det er viktig å redusere tidkrevende og kostbare manuelle operasjoner. Dette skal igjen bidra en mer effektiv produksjon og til en billigere og bedre produktutvikling. Selv om IKT kan bidra til effektivisering og bedret produktivitet i alle typer næringer, er det grunn til å tro at potensialet for økt produktivitet varierer betydelig mellom ulike næringer. Som nevnt over er menneskelig kontakt det sentrale i mange sammenhenger, som for eksempel innen pleie og omsorg. Formålet med en eventuell effektivisering gjennom IKT i disse sektorene kan være å frigi tid hos de ansatte, slik at de kan konsentrere sin innsats om den menneskelige kontakten og dermed bedre kvaliteten på tjenestene som ytes.

Tabell 8.2: Eksempler på IKT-anvendelser i verdikjeden

Støtteaktiviteter				
Infrastruktur :Styringsaktiviteter, ledelsesinformasjonssystemer, planleggingsmodeller *Menneskelige ressurser* :Personalplanlegging, datastøttet opplæring, belønningssystemer *Teknologiutvikling* :Patentdatabaser, datastøttet prosesstyring *Anskaffelser* :On-line bestilling, markedsanalysesystemer, elektronisk betaling				
Primæraktiviteter				
Inngående logistikk : On-line varemottak, automatisert lagerhold, on-line bestilling fra under-leverandør	*Drift/Produksjon* : Robotisering, datastyrt produksjon	*Utgående logistikk* : Elektronisk ordrebehandling, datastyrt distribusjon	*Markedsføring/salg* : «Telemarketing», e-handel	*Service* : Fjerndiagnose av utstyr, datastyring av servicebiler

Kilde: SNF-rapport 10/99.

Selv om investeringene i IKT har økt eksponensielt siden midt på 1970-tallet, synes det som om veksten i produktiviteten – spesielt i tjenesteytende næringer – til viss grad har stagnert. Nobelprisvinneren Robert Solow har uttalt at « *You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics* ». Denne problemstillingen, som gjerne omtales som produktivitetsparadokset, har vært gjenstand for forskeres interesse i det siste tiåret. Hitt og Brynjulfsson [48] finner imidlertid en viss positiv sammenheng mellom IKT-investeringer og produktivitet.

48. Gjengitt i Christensen G. E., A. C. Haueng og S. Ulset, «Verdiskaping ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi – En kunnskapsstatus», SNF-rapport 10/99

Et begrep som knyttes til den raske teknologiske utviklingen, er «the new economy». [49] Et hovedbudskap innen denne retningen er at teknologien øker veksten slik at gamle oppfatninger om produktivitet, inflasjon og profitt ikke lenger er gyldige. Den høye veksten, både i produksjon og produktivitet, i USAs økonomi de siste årene er blitt tatt til inntekt for et slikt syn.

Bruk av IKT innen forskning og utvikling er av stor betydning. Framveksten av teknologi som kan foreta svært kompliserte beregninger og håndtere store datamengder raskt og nøyaktig, har åpnet nye muligheter innen FoU. Utviklingen innen andre teknologiområder som i dag er med på å prege økonomien, som f.eks. innen bioteknologi og moderne materialteknologi, ville sannsynligvis ikke vært mulig uten bruk av raske og sterke datamaskiner.

Folks kulturelle og sosiale aktiviteter blir også påvirket av IKT. Det er blitt vanlig å bruke mye tid på elektroniske underholdningsprodukter som ikke eksisterte tidligere, som f.eks. dataspill. Selskaper innen disse nye bransjene er blitt blant USAs største. Også i Norge merkes denne trenden.

Internett er blitt en del av hverdagen for store deler av den norske befolkning. I Norge er antall brukertilknytninger tidoblet siden 1994, og dette tallet øker stadig. I januar 2000 hadde nær 2,2 millioner nordmenn over 13 år tilgang til Internett. Likeledes hadde nesten 90 prosent av statlige virksomheter Internett-tilknytning, og i følge Norsk Gallup kan opp til 4 av 5 bedrifter med mer enn 5 ansatte være tilknyttet Internett i løpet av år 2000. I 1997 ble det fra Regionsykehuset i Tromsø stilt nærmere 800 diagnoser ved hjelp av telemedisin, og nærmere 8000 pasienter ved andre institusjoner fikk sine røntgenbilder vurdert ved hjelp av teleradiologi. [50] Dette kan bidra til vesentlige besparelser for samfunn og pasienter, ved at behandling skjer uavhengig av geografisk avstand.

Veksten i IKT-baserte næringer har også slått ut i aksjemarkedene. I den senere tid er det IT-aksjer, og da spesielt internettrelaterte selskaper, som har drevet kursene oppover. Dette kan illustreres ved å se på store selskaper som NOKIA og Ericsson. Børsverdien av NOKIA var i mai 2000 2 140 mrd. norske kroner, mens Ericsson var verdsatt til 1 430 mrd. norske kroner. Dette innebærer at NOKIA er verdsatt til over tre ganger så mye som den samlede verdien av selskapene på Oslo børs. En annen interessant parallell er at børsverdien av NOKIA er om lag på linje med anslag på den neddiskonterte verdien av den samlede norske petroleumsformuen.

Framveksten av netthandel og økt bruk av elektronisk kommunikasjon er bl.a. forårsaket av et betydelig prisfall på denne type teknologi. Vi ser nå en begynnende utvikling med reklamefinansiert adgang til Internett, en utvikling som på sikt vil kunne innebære gratis adgang til den elektroniske markedsplassen. Elektronisk handel og forretningsdrift mellom bedrifter er anslått å utgjøre 80 pst. av all elektronisk handel. [51] Bedrifter effektiviserer informasjonsflyten seg imellom ved å la underleverandører eller bedriftskunder få direkte tilgang til sine systemer og ved å automatisere den rutinemessige datautvekslingen i forbindelse med leveranser. Lavere priser har ledet bedrift-

49. Se for eksempel The Economist, 18. september 1999
50. Rapport fra arbeidsgruppe «Telemedisin i Norge – Status og veien videre», avgitt til SHD januar 1999
51. OECD Communication Outlook 1999, OECD 1999.

ene til betydelige investeringer. Dette har vært en vesentlig forutsetning for den kraftige veksten i netthandel som så langt i liten grad har vært drevet av vanlige forbrukere. Forbrukerhandel på Internett skjer i stor grad gjennom nettbutikker spesielt utviklet og tilrettelagt for elektronisk handel. Forbrukeren bestiller og betaler varen elektronisk. Digitale produkter, f.eks. programvare, kan leveres over nettet, mens fysiske varer vanligvis leveres som post.

Den raske utviklingen vil etter all sannsynlighet forsette i tiden framover. I denne sammenheng har det vært argumentert for at det er en nasjonal utfordring å legge til rette for en tilstrekkelig framtidig kommunikasjonsmessig infrastruktur, ofte omtalt som «bredbåndsnettet». [52] IKT-næringens bredbåndutvalg har nylig lagt fram sin rapport «Felles løft for framtidas kommunikasjon i Norge», der de skisserer et nasjonalt samhandlingsprogram for utvikling av et bredbåndsnett.

8.2.4 Moderne teknologi og næringsutvikling i distriktene

Moderne teknologi og rask teknologisk utvikling gir nye muligheter og utfordringer for distriktene. E-handel kan være med å bidra til å redusere avstandsulempene i forbindelse med kjøp og salg. Elektroniske medier gjør også produksjon mer uavhengig av tid og rom. Mulighetene for å jobbe atskilt, for eksempel i hjemmekontorer ved hjelp av telependling, blir større. Møter kan gjennomføres som videokonferanser. Bidrag til problemløsning og innspill til prosjekter kan lett formidles fra medarbeider til medarbeider uavhengig av den fysiske avstand. Store mengder informasjon kan raskt og effektivt formidles til og mellom mange medarbeidere.

Flere kommuner er i gang med å legge til rette fysiske arbeidsplasser med en digital infrastruktur som skal gjøre telependling enklere. En annen målsetting ved slike tiltak er å tiltrekke seg små bedrifter med 1–10 ansatte innen IT-basert tjenesteyting.

I kjølvannet av digitalisering har en også sett enkelte eksempler på virtuelle virksomheter. Disse består ofte av personer som yter sine bidrag til ulike prosjekter og oppgaver via elektroniske nettverk. Det som er igjen av virksomheter i tradisjonell forstand, er en liten kjerne av ansatte som trekker opp strategi og koordinerer de ulike medarbeiderne ved hjelp av elektroniske medier.

Det er vanskelig å spå om hvor stor utbredelse virtuelle virksomheter og telependling vil få. Det er ikke alt som er teknisk mulig som faktisk vil bli realisert. En viktig begrensning er at elektronisk kommunikasjon er mindre effektivt enn ansikt til ansikt-kontakt i kompleks problemløsning. Når problemstillingene er uklare, konsekvensene mange, usikkerheten stor og det er behov for innspill fra mange personer, vil problemløsning ofte innebære gjensidige dialoger med hyppige spørsmål, avbrytelser, bruk av intuisjon, og spontane og kreative innspill. Det å møtes fysisk er også viktig i forhold til å utvikle tillit og sosiale relasjoner. I tillegg kommer medarbeidernes behov for sosial kontakt, atspredelse og tilhørighet, og virksomhetenes ønske om å knytte de ansatte til seg for å sikre seg deres lojalitet og motivasjon. Disse forholdene vil sannsynligvis sette en grense for hvor langt virksomhetene kan gå i å bruke

52. IKT-næringens bredbåndutvalgs rapport: «Felles løft for framtidas kommunikasjon i Norge – Et nasjonalt samhandlingsprogram», 1999.

virtuelle arbeidsformer. Likevel er det liten tvil om at elektronisk kommunikasjon har og vil få stor innflytelse på arbeidsforholdene, herunder lokalisering av de enkelte arbeidsplassene.

Den moderne teknologien gir økt konkurranse globalt, men åpner samtidig nye muligheter for næringsvirksomhet og sysselsetting i distriktene. For å kunne utnytte disse mulighetene er det imidlertid ofte behov for utdanning som gjerne skjer i universitetsbyene eller større sentra. Dette kan bidra til å dempe effektene av disse mulighetene, fordi det er krefter som gjør at utdanning i seg selv virker sentraliserende, se kapittel 9.

8.3 Nye krav til kompetanse

Både for et land og for de fleste virksomheter er arbeidskraften den viktigste ressursen. Arbeidsstyrkens kunnskaper og kompetanse er avgjørende for vårt velstandsnivå og for hvor gode resultater den enkelte virksomhet klarer å oppnå. Næringslivets evne til å utvikle og bruke kunnskap til å styrke produktkvalitet, produktivitet og verdiskaping får stadig større betydning. I de fleste av de trendene som ble stilt opp foran, basert på Carlsen og Håkonsen, står kunnskap sentralt. OECD legger også stor vekt på at informasjon og kompetanse stadig vil få økende betydning. Kunnskap, kompetanse og kreativitet overtar for kapital, naturressurser og billig arbeidskraft som de viktigste innsatsfaktorene i produksjonen.

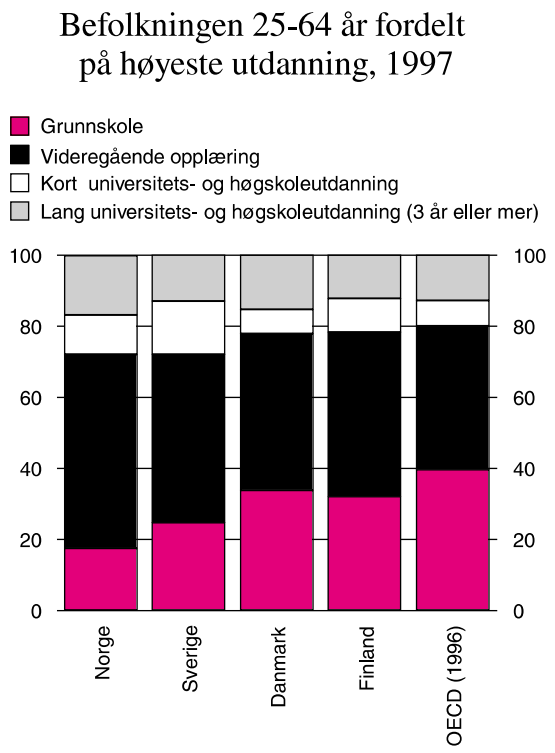
Som nevnt over bidrar teknologisk utvikling til økt produktivitet og dermed økonomisk vekst. Teknologisk framgang avhenger igjen av utdannet arbeidskraft. Kunnskapsbasen bestemmer den teknologiske framgangen, mens ny teknologi bidrar til å øke kunnskapsbasen. Dette samspillet mellom den økte kunnskapsbasen og produktivitetsveksten er et hovedpunkt innenfor såkalt «ny økonomisk vekstteori». Innen denne teorien antydes det at myndighetene kan øke den økonomiske veksten ved å stimulere til økte investeringer i utdanning og FoU [53] . Denne typen investeringer kan gi en samfunnsmessig avkastning som er større enn den privatøkonomiske, fordi også andre enn den som foretar investeringen får glede av det økte kompetansenivået i samfunnet. Dette kalles ofte «kunnskapseksternaliteter» – kompetanseøkningen gir høyere produktivitetsnivå og dermed sterkere økonomisk vekst.

Kunnskap og læring har alltid vært viktig for næringsutvikling, men betydningen har trolig økt gjennom de siste tiårene. Det kan være flere årsaker til dette; generelle utviklingstrekk som mer skreddersøm av produkter, kortere produktsykler, hardere konkurranse, større usikkerhet, rask teknologisk utvikling og raskere informasjonsflyt. Dette gir et behov for hyppigere endringer av produkter og produksjonsmåte – endringer som stiller krav til næringers og foretaks kompetanse og evne til innhenting og oppbygging av kompetanse. Sterkt stilisert kan det sies at *kunnskap er den mest fundamentale ressurs og læring den viktigste prosess i økonomien* .

Et lands økonomi og velferd vil derfor i økende grad avhenge av kvaliteten på arbeidsstyrken. Som det framgår i figur 8.1, er den formelle utdanningen

53. Utredningen «Økonomisk vekst» av Tor Jakob Klette (vedlegg 7) går nærmere inn på dette.

den norske befolkning høy [54] , og den har økt jevnt over en lengre periode. Norge burde derfor ha et godt utgangspunkt.



Figur 8.2 Befolkningen 25–64 år fordelt på høyeste utdanning, 1997
Kilde: Education at a Glance – OECD Indicators, 1998.

De store endringene i yrkesbefolkningens utdanningsnivå vil i seg selv kunne få konsekvenser for bedrifts- og næringsstrukturen. Næringsstrukturen kan i noen grad bli endret ved at virksomheter ønsker å nyttegjøre seg den kompetansen arbeidstakerne har, for eksempel kan nyetableringer i fremtiden først og fremst skje i bedrifter som bruker høyt utdannet arbeidskraft.

At kravene til kompetanse øker, kan beskrives ved å se på kravene som stilles til den enkelte arbeidstaker. Tradisjonelt har dybdekunnskap på et område vært nok. Det er fortsatt viktig å være god på sitt område, men kompetansekravene blir stadig mer sammensatte. I tillegg til spisskompetanse etterspørres oftere evnen til å se seg selv og sitt arbeid som en del av et større hele, og at en kan bidra til å utvikle helheten. Den passive medarbeider som bare gjør som han blir bedt om, er i mange sammenhenger mindre attraktiv. I dag blir personer med initiativ og kreativitet stadig mer etterspurte, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Det blir en stadig tøffere konkurranse om de mest attraktive på arbeidsmarkedet. En ser derfor tendenser til at bedrifter ønsker

54. Befolkningens utdanningsnivå gjennomgås nærmere i avsnitt 12.4.3.

å fange opp talenter på et tidlig tidspunkt og videreutdanne dem innenfor egen organisasjon, som i ulike konserners trainee-programmer.

En bedrift eller næringssektor trenger et bredt spekter av kunnskap, en kunnskapsbase, for å frambringe egnede produkter og tjenester for et marked, og for å gjennomføre innovasjonsaktivitet. Dette er kompetanse som kan brukes til å utvikle, endre eller forbedre varer eller tjenester, produksjonsmetoder, måter å organisere virksomheten på eller måter å distribuere/markedsføre varer og tjenester på. En mulig måte å systematisere kunnskapsbasen på er å skille mellom tre typer kunnskap: En del av kunnskapsbasen er *foretaksspesifikk* . Dette er kunnskap som er knyttet til virksomheten i et bestemt foretak, og den er ofte erfaringsbasert og uformell. Det eksisterer også *kunnskap som er felles for foretak i samme bransje* , f.eks. om produksjonsprosesser som er viktige i denne bransjen. Virksomheter i bransjen har ofte felles interesser i å utvikle denne type kunnskap. Til sist finnes det *generelle kunnskap* som er anvendbar i mange ulike bransjer.

De tre ulike typer kunnskap er ikke strengt adskilte, men vil ofte overlappe hverandre på ulike måter. Ved innovasjonsprosesser vil foretak ofte supplere sin interne erfaringsbaserte kompetanse med ekstern og ofte mer FoU-basert kompetanse, selv om det varierer mellom foretak og bransjer i hvilken grad de benytter ekstern FoU-kompetanse i sin innovative aktivitet. En næringssektor med lite intern FOU-aktivitet kan også være en betydelig bruker av avansert teknologi og forskningsbasert kunnskap. Det vil si at det finnes strømmer av kunnskap mellom foretak og næringssektorer.

Slike kunnskapsstrømmer kan foregå på to måter, som betegnes henholdsvis «embodied» og «disembodied». «Disembodied» overføring av kunnskap skjer ved rekruttering av arbeidskraft, samt gjennom anvendelse av litteratur, konsulentvirksomhet, utdanning etc. «Embodied» kunnskapsoverføring omfatter kunnskap som er knyttet til maskiner og utstyr, altså en teknologisk kunnskap.

8.4 Nye fleksible organisasjonsformer [55]

Den hierarkiske organisasjon har vært den ledende organisasjonsform innenfor produksjon siden framveksten av industri. Max Weber argumenterte på begynnelsen av 1900-tallet for at en slik organisering var en forutsetning for rasjonell og effektiv produksjon. En løs definisjon av hierarkiet er at det er en organisasjon med en klar arbeidsdeling og med vertikale over- og underordningsforhold. Kjennetegn ved hierarkiet er at organisasjonen har klare grenser mot omgivelsene, beslutningsmyndigheten er sentralisert, en overordnet har myndighet til å instruere og kontrollere sine underordnede, arbeidsoppgaver er preget av spesialisering og rapportering, og kommunikasjon skjer vertikalt.

I løpet av det siste tiåret har den hierarkiske modellen blitt mindre dominerende. Dette skyldes blant annet at bedriftenes situasjon preges av rask kunnskapsutvikling og høy innovasjonstakt. Produktenes levetid blir kortere og kundenes lojalitet blir svakere. Kundene nøyer seg ikke lenger med en

55. Avsnittet er i stor grad basert på kapittel 3 i NOU 1999: 34 «Nytt millenium – nytt arbeidsliv?» og «Bedriftsorganisering og lønnsdannelse», ECON-rapport 40/98.

standardvare, men vil ha «sin» spesielle utforming av produktet. Konkurrentenes taktiske trekk kommer oftere og er ofte helt uventede i forhold til tidligere. Videre er mer kunnskapsintensiv produksjon, utbredelse av informasjonsteknologi, sterk vekst i tjenesteproduksjon og økt konkurranse sentrale trender som stiller stadig større krav til fleksibilitet i organisering av produksjonen av varer og tjenester.

Berrefjord og Heum [56] setter opp fire kjennetegn for en bedrift som skal lykkes i å møte disse utfordringene. Den må være i stand til å foreta *hurtige tilpasninger* , ved at beslutninger kan tas lokalt og endringer må kunne iverksettes umiddelbart. Videre kreves *fleksibilitet* i den forstand at bedriften må tilpasse seg opsjonelt og ressurser må kunne flyttes raskt. Utfordringene krever ofte *innovative* løsninger. Dette innebærer at bedriftskulturen må være slik at det innbys til å utfordre eksisterende løsninger. Initiativ fra enkeltmedarbeidere må verdsettes, og det må finnes et system som fanger opp ideer og evaluerer dem umiddelbart. Til sist må bedriften kunne opptre *integrert og samordnet* . På tross av kravene til lokale initiativ og desentralisering er det viktig at ulike enheter av bedriften opptrer samlet slik at kompetanse overføres effektivt og de avhengighetslinjer som finnes i f.eks. råvareledd, fabrikasjon, markedsføring og distribusjon fungerer optimalt.

Nye måter å organisere arbeidet på, basert på større deltakelse og mer aktive arbeidstakere, er blitt mer utbredt. Disse endringene kan vi observere i alle sektorer av økonomien, både i små og store og private og offentlige virksomheter. Grunnlaget for konkurransen har på mange områder blitt endret vekk fra «harde» faktorer (slik som tilgang til real- eller finanskapital, stordriftsfordeler og investeringer i FoU) og mot «myke» faktorer (slik som kjernekompetanse, rask respons til markedsforhold, rykte og service). Dette reflekterer framveksten av en kunnskapsbasert økonomi. [57]

De nye og mer fleksible organisasjonsformer som er i ferd med å øke i betydning, er karakterisert bl.a. ved begreper som nettverk, flate organisasjoner, fristilling, selvstyrte team, fleksibilitet og prosessforbedring. Det er tre hovedtendenser som gjør seg gjeldende. For det første blir det mer nettverksorganisering der grensene mellom enkeltvirksomheter, og mellom enkeltvirksomheter og ansatte, blir mer flytende og diffuse. For det andre skjer det en desentralisering av innflytelse, ansvar og initiativ til medarbeidere. Her oppnår organisasjonen økt fleksibilitet ved at endringer kan foretas hurtig og innovasjon stimuleres. De ansatte oppmuntres til å ta og forfølge egne initiativ, og sette egne ideer ut i livet uten å behøve å søke overordnede om tillatelse til det. Det er dette som ofte refereres til med det engelske uttrykket «empowerment». For det tredje skjer det en kunde- og brukerorientering av aktivitetene, som ofte går sammen med effektivisering av samarbeid, produktflyt og saksbehandling på tvers av faggrupper og avdelinger, og en tettere integrering av leverandører og kunder i produksjonen.

Også i offentlig sektor merkes utviklingstrekkene beskrevet over. Offentlig sektor er imidlertid ingen homogen gruppe virksomheter, og derfor vil utviklingen være forskjellig i de ulike delene av offentlig sektor. I offentlig

56. Berrefjord og Heum «Globalisering, forretning og kompetanse» i Praktisk økonomi og ledelse nr. 3 1998.
57. European Commission, DGV: «New forms of work organisation: Case studies», 1998.

tjenesteproduksjon rettes fokus i økende grad mot brukerne. Ansvar flyttes ut i den såkalte førstelinjen og en bruker i økende grad prosjektorganisering. Svært mange av dem som de siste tiårene har tatt høyere utdanning, har begynt å jobbe i ulike deler av offentlig sektor. Det er imidlertid særskilte trekk ved offentlig virksomhet som gjør at endringer ofte går saktere eller ikke kan drives så langt som i privat sektor. Offentlig virksomhet blir ofte styrt at regler og retningslinjer som vanskeliggjør omstilling. Omlegging av virksomheten krever gjerne en omstendelig prosess med godkjenning fra overordnede organer, selv ved lite omfattende endringer. Videre står det offentlige i mange tilfeller for myndighetsutøvelse som ikke så lett lar seg delegere. Rettighetsorientering, rettssikkerhetshensyn og krav om likebehandling og etterprøvbarhet, klageadgang etc. krever ofte saksbehandling i flere ledd og en hierarkisk organisasjonsstruktur. I tillegg kommer at presset i retning av endrede organisasjonsformer neppe er like stort i virksomheter som ikke konkurrerer i et marked. For mange bedrifter i det private næringsliv tvinger en modernisering av organisasjonsform seg fram for at foretakene skal kunne bevare sin konkurransekraft. Det er imidlertid betydelige endringer i gang når det gjelder organisering av offentlig tjenesteproduksjon, og det vises til drøftingen av dette i kapittel 13.3. Også fra mange arbeidstakere er det et sterkt ønske om innflytelse og en fleksibel arbeidssituasjon, som gir et press på organiseringen i offenlig virksomhet.

Nettverksorganisasjoner

En gruppe organisasjonsformer som skiller seg fra den hierarkiske ved at bedriftsgrensene er mer uklare, er nettverksorganisasjoner. Dette er en fellesbetegnelse på stabile relasjoner mellom selvstendige virksomheter som samarbeider på avgrensede områder, f.eks. om produktutvikling, finansiering, innkjøp, produksjon, markedsføring og/eller distribusjon. Nettverksorganisasjoner er mellomformer mellom på den ene siden tradisjonelle hierarkiske virksomheter, der alle aktører og oppgaver hører inn under samme bedrifts myndighet, og på den annen side rene markedstransaksjoner, der pris- og konkurransemekanismen er den eneste forbindelsen mellom bedriftene. Det er flere grunner til at en organisering i nettverk kan være effektivt. En kan dra fordeler av fleksibiliteten og motivasjons- og innovasjonsegenskapene i en liten bedrift. Hver enkelt enhet i nettverket kan ha en fokusert strategi, samtidig som den kan høste stordriftsfordeler gjennom nettverket.

Nettverksorganisasjoner kan anta ulike former, avhengig av hvor formalisert samarbeidet mellom bedriftene er. Uformelle avtaler, f.eks. om å samordne innkjøp, er de minst formaliserte. Strategiske allianser og såkalte integrerte prosjekter er noe mer formaliserte, siden de bygger på skriftlige avtaler om å gå sammen om avgrensede oppgaver, f.eks. et utbyggingsprosjekt eller samordning av distribusjon. Franchise og lisensiering betyr at et selskap leier ut henholdsvis et produksjonskonsept eller et produkt til selvstendig næringsdrivende. Mest formalisert er såkalte «joint ventures» eller samarbeidsselskaper, der det opprettes en egen juridisk enhet til å forestå den felles oppgaven.

Nettverksorganisering i produksjon startet i japansk bilindustri på 1970-tallet. I tradisjonell bilproduksjon ble alle deler av bilen, og deretter selve

bilen, produsert innenfor det samme selskapet. Toyota utviklet et konsept som var helt annerledes enn den tradisjonelle masseproduksjon. Konseptet gikk ut på å flytte ut store deler av produksjon og lager til spesialiserte leverandører og underleverandører. Disse underleverandørene deltok aktivt i utvikling og design av de deler av bilen de hadde ansvar for, og samarbeidet var basert på langsiktige avtaler. Leveranser ble samordnet ved hjelp av avansert informasjons- og kommunikasjonsteknologi slik at delene kunne leveres etter «just in time»-prinsippet. Denne måten å organisere produksjonen på kombinerer det beste ved håndverksproduksjon, som er enkel og fleksibel, og masseproduksjon, som er komplisert og rigid. Toyota oppnådde å redusere kostnadene pr. bil kraftig samtidig som kvaliteten økte. Hydro Raufoss Automotive er i dag en del av et internasjonalt nettverk som en slik spesialisert underleverandør.

En helt annen form for nettverkssamarbeid som er blitt vanligere, spesielt innen dagligvare-, restaurant- og hotellbransjen, er franchising. Rema1000-kjeden og MacDonalds er velkjente eksempler. Den enkelte virksomhet i kjeden har en lokal eier som inngår en avtale med kjeden sentralt om å få utnytte merkenavn, produkter og et effektivt drifts- og servicekonsept. Arbeidstakerne i kjeden forholder seg kun til den lokale eieren. Den lokale eier må selv stille med risikokapital og vedkommende sitter inne med kunnskap om det lokale markedet. På denne måten får man kombinert stordriftsfordeler med fleksibilitet, og vi har kunnet få MacLaks i Norge, MacPalta med avokado i Chile og MacLobster på Newfoundland i Canada.

Kundeorientering og prosessforbedring

Som et resultat av hardere konkurranse har det de siste tiårene vært økt vekt på kostnadsreduksjoner, samtidig som kundene har kommet i fokus. To virkemidler som benyttes for å få dette til er prosessforbedringer og teamorganisering.

Prosessforbedring er en fellesbetegnelse på tiltak som tar sikte på å motvirke den rigiditet som følger av sterk spesialisering mellom fag og funksjoner, og virksomheten og dens omgivelser. Tre vanlige modeller er:

- «Just in time» betegner en produksjonsmetode der lagre av produksjonsfaktorer og produkter reduseres kraftig eller fjernes helt, ved at produksjonsfaktorene først leveres når det trengs i produksjonen, og at produkter produseres etter at de er bestilt. Hensikten er å korte ned tiden produktene bruker på å bevege seg mellom virksomheten og dens leverandører og kunder, bl.a. for å oppnå økt fleksibilitet. «Just in time»-prinsippet innebærer en forventning om at alle typer produkter og tjenester skal være tilgjengelige når kunden ønsker det. Dette stiller like store krav til effektivitet, fleksibilitet og omstilling i tjenesteytende næringer som i de vareproduserende. «Just in time»-produksjon gjør også at konsekvensene av evt. driftsstans, f.eks. i forbindelse med arbeidskonflikter, kan bli langt mer alvorlige enn før.
- «Business Process Reengineering» tar sikte på omorganiseringer av produksjonsprosesser og saksbehandling ved bruk av IKT. Metoden retter seg også mot administrativt arbeid, og bidrar til at effektivisering og nedbemanning i større grad rammer funksjonærer og ledere.
- Total kvalitetsledelse er en metode for systematisk forbedring av

kvaliteten på produkter definert utfra kundens og brukerens ståsted.

Et team er en arbeidsgruppe som ofte består av personer med ulik fagkompetanse, som sammen har felles resultatansvar. Team er en måte å organisere arbeidet på som balanserer hensynene til spiss- og breddekompetanse, og som samtidig innfører en ny samarbeids- og ledelsesmodell. Hensikten med en tverrfaglig sammensetting av gruppen er å ivareta behovet for spisskompetanse på ulike felt. Ved at spesialistene jobber for samme resultatmål, ønsker en å sette i gang en integrerende mekanisme som utvikler breddekompetanse. Et mulig definisjonsmessig skille mellom prosjekter og team er at prosjekter settes sammen for å løse tidsavgrensede oppgaver, mens team er en måte å organisere utførelsen av permanente arbeidsoppgaver på.

Hovedtrekket ved de nye organisasjonsformene er økt fleksibilitet. Behovet for fleksibilitet oppstår i stor grad på grunn av de samme endrede betingelser som er beskrevet over. Framveksten av nye måter å organisere virksomheter på henger nøye sammen med utviklingen innen kompetanseområdet. Organisering er viktig for å kunne utnytte den samlede kompetansen til individene på en best mulig måte. Samtidig stiller de organisasjonsformene som er beskrevet her, større krav til individene. Også på dette området har utviklingen gått raskere, og selv om hierarkiet som organisasjonsform fortsatt er utbredt, er det grunn til å tro at dets dominerende innflytelse etter hvert vil bli vesentlig redusert.

8.5 Oppsummering

Teknologisk innovasjon, utvikling av ny kunnskap og ny anvendelse av kjent kunnskap er de sentrale drivkreftene for økonomisk vekst. Enkelte nye teknologier har fått spesielt stor betydning for både enkeltmennesket, samfunnsutviklingen og næringsstrukturen. Det klassiske eksemplet er introduksjonen av den mekaniske vevstolen som markerte starten på den industrielle revolusjon. I dag er det utviklingen av billige mikroprosessorer og revolusjonen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien som bidrar til viktige endringer i måten næringslivet og samfunnslivet fungerer på. Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi er med på å muliggjøre nye og sterkere krav til varer og tjenester, noe som igjen stiller nye krav til produsentene. Generelle utviklingstrekk er mer skreddersøm av produkter, kortere produktsykler, hardere konkurranse i stadig mer internasjonaliserte markeder, rask teknologisk utvikling, raskere informasjonsflyt og mer krevende forbrukere. Dette gir et behov for hyppigere endringer av produkter og produksjonsprosesser. Kompetansekravene for arbeidstakerne blir mer sammensatte, og spisskompetanse må kombineres med omstillingsdyktighet og gode samarbeids- og kommunikasjonsegenskaper.

Fordi kunnskapen er knyttet til arbeidstakerne, har arbeidstakere i mange deler av arbeidslivet fått styrket sin posisjon i forhold til arbeidsgiverne. Forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker har blitt mer komplekst, og organiseringen av arbeidet krever større fleksibilitet og nytenkning enn tidligere.

Dette kapitlet har vist hvordan næringslivet påvirkes av den raske teknologiske utviklingen og stilles overfor nye kompetanse- og organisasjonsmessige utfordringer i følgende hovedpunkter:

- Endringer – både når det gjelder teknologi, kompetansekrav og organisering – skjer stadig raskere. Evnen til å takle stadige endringer blir derfor avgjørende for om virksomhetene lykkes i årene framover.
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har hatt stor betydning for den økonomiske utviklingen i de siste tiårene, og en stadig økende bruk av IKT vil prege utviklingen i de fleste bransjer i årene framover.
- Teknologisk utvikling går hånd i hånd med et økt kompetansebehov. Avansert anvendelse av IKT krever ofte relativt høy kompetanse.
- Den raske endringstakten i konkurransebetingelsene for vare- og tjenesteprodusenter vil kreve raske omstillinger. Dette vil igjen stille krav til arbeidsstokkens kompetansenivå. I tillegg til spesialisert kompetanse, kreves stadig høyere allmennutdannelse for å kunne takle omstillinger og nye utfordringer
- De som vil lykkes best både på virksomhets- og nasjons-nivå er de som best klarer å bygge opp arbeidstakernes kompetanse og benytte den tilgjengelige kunnskap på en best mulig måte.
- Kompetansebasert produksjon og behovet for rask omstilling tilsier flatere, mer fleksible organisasjonsstrukturer enn det man i hovedsak har sett på 1900-tallet.
- Krav om «Just in time»-leveranser krever stor leveringsdyktighet. Manglende leveringer vil etter kort tid få alvorlige konsekvenser. Dette stiller blant annet krav til driftssikkerhet, logistikk og god infrastruktur. I tillegg kan konsekvensene av ulike former for driftsstans, som f.eks. i forbindelse med streiker, bli langt mer alvorlige for virksomheten enn tidligere.
- Tjenestesektorens økende andel av verdiskapingen gjør det vanskeligere å anslå produktivitetsveksten i økonomien. Delvis skyldes dette at de grunnleggende måleproblemene er vesentlig større ved tjenesteproduksjon enn ved vareproduksjon, og i noen grad også mangelfullt utviklet statistikk.

Kapittel 9
Næringsmessig og geografisk omstilling

9.1 Innledning

Drivkreftene i kapitlene 5–8 gir viktige implikasjoner for de næringsmessige- og geografiske omstillingene i årene framover, blant annet når det gjelder overgangen som skjer fra tradisjonell industri til service/tjenesteyting, spesielt til de deler som har et høyt utdannings- og kompetansenivå. I dette kapitlet belyses de store endringer som har skjedd i næringsstrukturen gjennom de siste hundre årene. Mulige perspektiver for framtiden diskuteres bl.a. innenfor rammen av langsiktige framskrivinger. Usikkerheten omkring hvilke næringer som vil bli viktigere i framtiden er naturligvis stor, og framskrivingene tjener i denne sammenheng primært som illustrasjoner. I tråd med utvalgets mandat presenteres også analyser av regional mobilitet på arbeidsmarkedet, og flyttemønstre i lys av konjunktursvingninger og endringer i næringsstrukturen.

Kommuner som inneholder, eller ligger i nærheten av, byer eller større tettsteder har hatt en høyere prosentvis befolkningsvekst enn mindre sentrale kommuner siden 1970. Årsakene til denne utviklingen kan være mange, og dette kapitlet tar ikke sikte på å gi noen fullstendig forklaring på den sentraliseringen som har skjedd. Med utgangspunkt i mandatet fokuseres det på endringer i næringsstruktur som en mulig forklaringsfaktor.

Gjennom første halvdel av det 20. århundre var mye av næringsvirksomheten stedbunden og knyttet til forekomsten av naturressurser. Bosettingsmønsteret var i stor grad bestemt av hvor ressursene fantes. Dette har i dag mindre betydning. For det første har sterk teknologisk framgang medført at det kreves langt færre sysselsatte for å utnytte ressursene. For det andre behøver ikke de gjenværende sysselsatte i ressursbaserte næringer på samme måte som tidligere å være bosatt nær forekomsten av ressursen. Teknologiutviklingen har f.eks. ført til at det ikke lenger er nødvendig at fiskerne bor nær fiskeressursene – mye av fiskerinæringen består nå av havgående fartøyer. Tilsvarende innebærer utviklingen av effektive overføringsnett for elektrisk kraft at kraftkrevende industri ikke lenger behøver være lokalisert nær kraftverkene.

Tjenesteytende næringer sysselsatte i 1998 om lag 75 prosent av alle sysselsatte personer i Norge. Disse næringene står for hoveddelen av sysselsettingen også i de minst sentrale kommunene. Mye av sysselsettingsveksten de siste årene har kommet i tjenestenæringer hvor det stilles relativt store krav til utdanningsnivå og kompetanse. Størstedelen av veksten har kommet i offentlig forvaltning, som er relativt jevnt fordelt på kommunene. Veksten har imidlertid også vært relativt stor innenfor varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Disse næringene er i stor grad sentralisert til byene.

Andelen av befolkningen med høy utdanning er klart høyere i Oslo og de andre større byene enn i landet for øvrig. Denne forskjellen vil trolig vedvare

også ved et stadig økende utdanningsnivå i befolkningen. Det er flere jobber som krever høy utdanning i sentrale strøk, og mange høyt utdannede flytter til sentrale strøk for å få jobb. Det blir stadig flere to-inntekts familier hvor begge har høyere utdanning. Muligheten for å finne relevante jobber for begge vil ofte være best i sentrale strøk.

9.2 Hovedtrekk i utviklingen i næringsstrukturen

9.2.1 Langsiktige utviklingstrekk i næringssammensetningen

I løpet av de siste 100 år har alle vesteuropeiske land opplevd sterk økonomisk vekst. Dette har økt velstanden for befolkningen, samtidig som det har medført store strukturendringer. Sekundærnæringene, og i enda større grad tjenesteytende næringer, har økt betydelig som andel av samlet verdiskaping. Primærnæringene har derimot blitt redusert som andel av den totale verdiskapingen.

Den relative betydningen av industriproduksjonen økte markert i første halvdel av det 20. århundre. Fra 1950-årene til midten av 1970-årene stabiliserte sektoren seg på 20–25 prosent av verdiskapingen, mens det deretter har vært en reduksjon i andelen. I andre halvdel av dette århundret er det de tjenesteytende næringer som har økt sin relative andel av verdiskapingen.

Tabell 9.1: Yrkesaktive1) fordelt etter hovedgrupper av næringer i 1890–1990. Prosentvis andel av total sysselsetting

	Primær 2)	Sekundær 3)	Tertiær 4)	Totalt ant. sysselsatte1000 personer
1890	49	22	29	784
1910	39	25	36	921
1930	36	27	37	1162
1950	26	37	38	1389
1970	12	38	51	1462
1990	6	31	64	1467

1) Som følge av ulike definisjoner av «yrkesaktive» avviker tallene i tabellen fra Arbeidskraftundersøkelsene som brukes i dag. Kravet til yrkesaktivitet er høyere i folke- og boligtellingene, som Historisk statistikk bygger på, og følgelig blir antall yrkesaktive ca. 400000 lavere enn i Arbeidskraftundersøkelsen i 1990.
2) Fiske, jordbruk, skogbruk.
3) Industri, oljeutvinning, elektrisitetsforsyning, bygg og anlegg.
4) Samferdsel, offentlig og privat tjenesteyting.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Historisk statistikk 1994.

Tabell 9.1 viser utviklingen i sysselsettingens fordeling på næringer i Norge fra 1890 til 1990, basert på tall fra Historisk statistikk. Andelen av sysselsettingen i primærnæringene har vist en synkende tendens gjennom de siste hundre år. Målt i personer gikk sysselsettingsandelen ned fra 49 prosent i 1890 til 6 prosent i 1990. Industrisysselsettingen (som inngår sekundærnæringer) var klart lavere i 1990 enn i 1970. Sysselsettingen i tjenes-

teytende næringer (tertiærnæringer) utgjorde 64 prosent av alle sysselsatte i 1990 mot bare 38 prosent i 1950.

Tabell 9.2: Sysselsetting fordelt på næring i noen OECD land 1960 – 1990. Andel av total sysselsetting

	Primærnæringer		Sekundærnæringer		Tertiærnæringer	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
USA	8,5	2,8	35,3	26,2	56,2	70,9
Storbritannia	4,7	2,1	47,7	29,0	47,8	68,9
Vest-Tyskland	14,0	3,4	47,0	39,8	39,1	56,8
Frankrike	22,5	6,1	37,6	29,9	39,9	64,0
Japan	30,2	7,2	28,5	34,1	41,3	58,7
Sverige	15,7	3,3	40,3	29,1	44,0	67,5
Nederland	9,8	4,6	40,5	26,3	49,7	69,1
Danmark	18,2	5,6	36,9	27,5	44,8	66,9
Sveits	14,5	5,6	46,4	35,0	39,1	59,5
Irland	37,3	15,0	23,7	28,8	39,0	56,2
Portugal	43,9	17,8	31,3	34,9	24,8	47,4
Hellas	57,1	24,5	17,4	27,4	25,5	48,2
Tyrkia	75,9	47,8	10,7	19,9	13,4	32,3
Norge	21,6	6,5	35,6	24,8	42,9	68,8
OECD i alt [1)]	21,6	7,5	35,3	29,6	43,1	62,9

1) Med alle medlemsland i 1990.

Kilde: OECD Historical Statistics 1960–1990 Paris 1992.

I følge arbeidsmarkedsstatistikken var tjenestenæringenes sysselsettingsandel om lag 75 prosent i 1998, dvs. langt mer enn det som framkommer i tabell 9.1 for 1990. På grunn av ulike definisjoner av yrkesaktivitet, lar ikke tall fra arbeidsmarkedsstatistikken seg sammenligne direkte med tall fra folke- og boligtellingene, som tabell 9.1 bygger på, jf. fotnote til tabellen. Dette vil gi seg særlig sterkt utslag for enkelte tjenestenæringer, hvor det er relativt stort innslag av deltid. Deltidsandelen er særlig høy innenfor helse- og omsorgssektoren, varehandel og hotell- og resturantvirksomhet.

Tabell 9.3: Privat konsum fordelt på varer og tjenester. Prosentvis andel

	1950	1978	1998
Varer	76,9	60,8	54,8
Tjenester utenom boligtjenester	17,6	22,6	28,4
Boligtjenester	5,5	16,6	16,8
Sum spesifisert konsum	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9.2 viser utviklingen i noen OECD-land i perioden 1960 til 1990. Det framgår at utviklingen i retning av en stadig større andel av sysselsettingen i tjenesteytende næringer og fallende andel i primærnæringer, er et gjennomgående trekk i OECD-landene. Denne utviklingen har i stor grad sin årsak i sterk produktivitetsvekst i primær- og sekundærnæringene. På grunn av den sterke produktivitetsveksten har etterspørselen etter produkter fra disse næringene blitt dekket med en mindre andel av samlet ressursinnsats enn tidligere. Samtidig har den generelle inntektsøkningen ført til at befolkningen har ønsket å bruke en større del av inntektene til privat og offentlig tjenesteyting. Tabell 9.3 viser utviklingen i sammensetningen av det private konsumet i Norge i perioden 1950 til 1998.

Det har vært en tendens til endret organisering av vareproduksjon, slik at hjelpetjenester som regnskap, transport, rengjøring, utviklingsprosjekter, kantinedrift m.v. har blitt skilt ut av industribedriftene, og dermed ikke lenger blir ført som vareproduksjon i nasjonalregnskapet. Dette medfører at nasjonalregnskapstallene til en viss grad overvurderer den reelle overgangen til tjenesteytende næringer.

Fordi produktivitetsveksten i all hovedsak har vært høyere innenfor vareproduksjon enn innen tjenesteyting, har prisene på varer falt i forhold til prisene på tjenester. Dette innebærer at den relative endringen fra varer til tjenester ville være mindre dersom en målte i antall enheter enn når en måler i verdi, slik som i tabell 9.3.

Varer og tjenester som inngår i privat og offentlig konsum, er produsert ved hjelp av innsats av andre varer og tjenester, arbeidskraft og kapital. Slike leveranser mellom ulike sektorer i økonomien beskrives i økonomiske modeller ved hjelp av såkalte kryssløps-sammenhenger. Produksjon av tjenester for konsum krever normalt langt mindre innsats av fysiske varer pr. krone konsum enn varekonsum gjør. På denne måten er endringer i konsumets sammensetning også indirekte en viktig drivkraft bak næringsutviklingen i retning av relativt sett mindre vareproduksjon og mer tjenesteproduksjon.

9.2.2 Nærmere om utviklingen i næringsstrukturen de siste ti-årene

Så langt i dette kapitlet har utviklingen i næringsstrukturen i Norge blitt diskutert med utgangspunkt i et skille mellom vareproduserende næringer (primær- og sekundærnæringer) og tjenesteproduserende næringer (offentlig og privat tjenesteyting og samferdsel). En slik næringsinndeling bidrar til en forståelse av de lange linjene i utviklingen i næringsfordelingen fra slutten av

attenhundre-tallet og fram mot vår tid. Særlig de siste tiårene har det imidlertid også skjedd endringer i næringsfordelingen som ikke lar seg beskrive innenfor et slikt enkelt skjema. Nedenfor gis en noe mer detaljert beskrivelse av utviklingen i tjenestesektoren og det gis en drøfting av trekk ved de viktigste vekstnæringene, bl.a. mht. til kompetansekrav.

I følge arbeidsmarkedsstatistikken har utviklingen med nedgang i sysselsettingen i primærnæringene, og en kraftig vekst i sysselsettingen i tjenesteytende næringer, fortsatt i Norge også på 1990-tallet. Industrisysselsettingen og sysselsettingen i samferdselssektoren har også økt i absolutte tall, men ikke som andel av total sysselsetting.

De ulike tjenesteytende næringene har utviklet seg forskjellig. Sysselsettingsveksten på 1990 tallet har vært relativt høy innenfor offentlig forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting. Tabell 9.4 viser utviklingen i sysselsettingsandeler i de ulike tjenestenæringene. I følge Nasjonalregnskapet stod de tjenesteproduserende næringene i 1963 for vel 50 prosent av sysselsatte personer, mens denne andelen hadde økt til vel 74 prosent i 1998. Mens samlet sysselsetting økte med om lag 715 000 personer i perioden 1963 til 1998, økte sysselsettingen i offentlig forvaltning med vel 475 000. I 1998 stod privat tjenesteyting for om lag 44 prosent av sysselsettingen målt i personer. Av dette stod varehandel for den største andelen, med om lag 14 prosentpoeng.

Tabell 9.4: Sysselsetting etter næring 1963 – 1998. Andel av sysselsatte personer

	1962	1980	1998
Offentlige forvaltning	13,9	23,7	30,5
Undervisning og forskning	3,4	5,7	7,0
Helse- og omsorgstjenester	2,9	9,3	15,0
Forsvar	3,3	2,7	1,9
Annen forvaltningsvirksomhet	4,2	6,1	6,6
Privat tjenesteyting	36,6	40,2	43,7
Varehandel	12,9	14,8	14,3
Hotell- og resturantvirksomhet	2,1	2,1	2,8
Transporttjenester	11,3	9,2	8,7
Finansielle tjenester	1,6	2,4	2,2
Forretningsmessig tjenesteyting	1,2	3,7	6,8
Annen tjenesteyting	7,5	8,0	8,9
Vareproduksjon	49,5	36,1	25,8
Sysselsatte i alt	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9.5 viser andelen av sysselsatte i ulike næringer med utdanning fra høyskole og universitet. Det framgår at det særlig er statlig og kommunal undervisning og forskning som skiller seg ut med høye andeler universitetets- og høyskoleutdannet arbeidskraft. Ellers ligger øvrig offentlig forvaltning,

bank- og forsikringsvirksomhet og annen privat tjenesteyting relativt høyt. Innenfor primærnæringene er det få med høyere utdanning.

9.2.3 Perspektiver for utviklingen i næringsstrukturen

Langsiktige framskrivinger av utviklingen i næringsstrukturen bygger i stor grad på historiske erfaringer om sammenhengene mellom vekst i enkeltnæringer og inntektsvekst, konkurranseevne og trender for produktivitetsveksten. Slike sammenhenger har begrenset forklaringskraft for utviklingen i næringsstrukturen, og vil selvsagt ikke kunne fange opp framvekst av nye næringer, som for eksempel petroleumsvirksomheten på 1970-tallet, eller nye kunnskapsbaserte næringer som skiller seg mye fra dem vi har sett tidligere. Det kan likevel være nyttig å belyse noen mulige konsekvenser for næringsutviklingen som følger av inntektsvekst og endret forbruksmønster.

I kapittel 6 presenteres to framskrivinger som illustrerer en langsiktig opprettholdbar utvikling i norsk økonomi. En tilstrekkelig stram finanspolitikk bidrar til en balansert utvikling i norsk økonomi, slik at næringslivets kostnadsmessige konkurranseevne er tilstrekkelig god. Framskrivingen illustrerer hvordan den økonomiske politikken kan innrettes for å unngå en ytterligere nedbygging av internasjonalt konkurranseutsatt sektor utenom petroleumsvirksomheten i perioden med store oljeinntekter. I framskrivingene vokser produksjonsvolumet i internasjonalt konkurranseutsatte fastlandsnæringer (målt ved bruttoproduktet i faste priser i tradisjonell industri) noe raskere enn BNP fra århundreskiftet og ut framskrivingsperioden. På grunn av fortsatt økt arbeidskraftproduktivitet vil tradisjonell industri likevel stå for en synkende andel av total sysselsetting. Sammen med fortsatt nedgang i sysselsettingen i primærnæringene, gir dette et fall i vareproduserende næringers andel av sysselsettingen i Fastlands-Norge målt i timeverk i Referansealternativet, fra vel 30 prosent i 1995 til knapt 19 prosent i 2050. Dette motsvares av en økning i tjenesteytende næringers sysselsettingsandel fra nær 70 prosent i 1995 til over 80 prosent i 2050.

Tjenesteytende næringers andel av sysselsettingen målt som timeverk er lavere enn andelen av antall sysselsatte personer. Dette skyldes lavere gjennomsnittlig arbeidstid i disse næringene, bl.a. som følge av høyere innslag av deltid. Dersom denne forskjellen i arbeidstid vedvarer, indikerer framskrivingen at målt i antall personer vil sysselsettingen i tjenesteytende sektorer kunne øke fra 75 prosent av samlet sysselsetting i dag til opp mot 85 prosent i 2050.

Tabell 9.5: Sysselsatte personer med høyskole- og universitetsutdanning.Prosentvis andel av total sysselsetting i næringen

	1978	1995
Jordbruk	2,1	5,3
Skogbruk	2,4	5,9
Fiske og fangst	1,9	4,3
Fiskeoppdrett	1,8	7,9
Produksjon av konsumvarer	3,0	7,1
Produksjon av vareinnsats og investeringsvarer	6,5	13,7
Treforedling	5,7	10,7
Produksjon av kjemiske råvarer	16,5	23,6
Raffinering	17,0	23,0
Produksjon av metaller	6,8	11,5
Produksjon av skip og oljeplattformer	6,4	10,9
Elektrisitet	13,1	19,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,5	8,4
Varehandel	6,1	13,2
Utvinning og transport av olje	32,8	39,1
Utenriks sjøfart	20,3	34,3
Innenriks samferdsel	6,7	12,6
Bank og forsikring	17,3	28,3
Boligtjenester	38,4	43,6
Annen privat tjenesteyting	23,7	32,0
Forsvar	17,4	32,0
Statlig undervisning og forskning	52,5	61,7
Statlige helsetjenester mv.	24,6	34,3
Annen statlig tjenesteyting	24,5	42,0
Kommunal undervisning	51,9	61,5
Kommunale helsetjenester mv.	19,8	33,0
Annen kommunal tjenesteyting	19,7	25,2
I alt	14,2	25,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

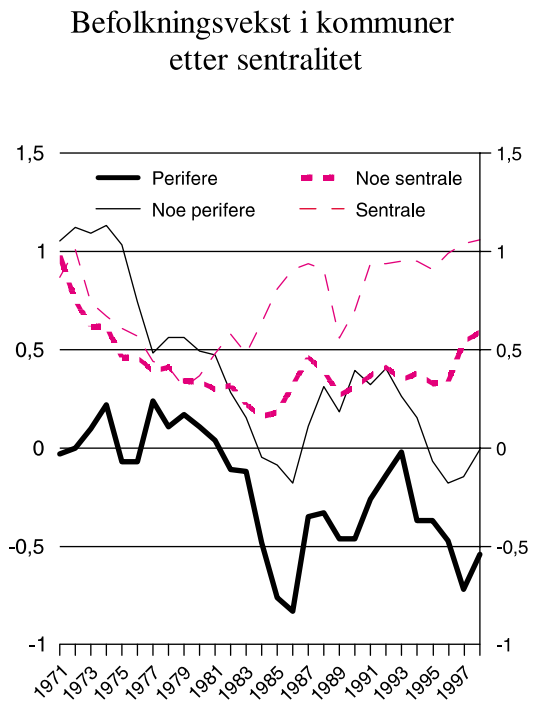
9.3 Geografisk omstilling

Det har skjedd store endringer i bosettingsmønsteret i Norge gjennom de siste hundre årene. Dette har blant annet sammenheng med utviklingen i næringsstrukturen, jf. 9.2.1. Dette avsnittet går nærmere inn på endringene de siste 30 årene, jf. 9.3.1. Utvalget har ikke som ambisjon å gi noen fullstendig forklaring på den utviklingen som har skjedd, men vil peke på enkelte faktorer som kan ha betydning. I 9.3.2 presenteres regneeksempler som illustrerer

noen sammenhenger mellom næringsutvikling og endringer i bosetting. I 9.3.3 pekes det på økende utdanningsnivå og kompetansekrav som en mulig faktor. I 9.3.4 drøftes sammenhenger mellom flyttinger og konjunktursvingningene på 80- og 90-tallet. Avsnitt 9.3.5 refererer noen resultater fra spørreskjemabaserte undersøkelser av bostedspreferanser og flyttemotiv.

9.3.1 Utviklingen i bosetting etter landsdel og sentralitet

Det finnes sammenlignbare tall for bosettingen i norske kommuner hvert år siden 1971. Her benyttes disse tallene til å beskrive endringer i bosettingen etter følgende to dimensjoner, henholdsvis landsdeler og etter grad av sentralisering til byer og tettsteder.



Figur 9.1 Årlig befolkningsvekst i kommuner etter sentralitet. Prosent

Statistisk sentralbyrå har delt inn kommunene i fire sentralitetsnivåer, der beliggenheten i forhold til tettsteder er karakterisert ved reisetider:

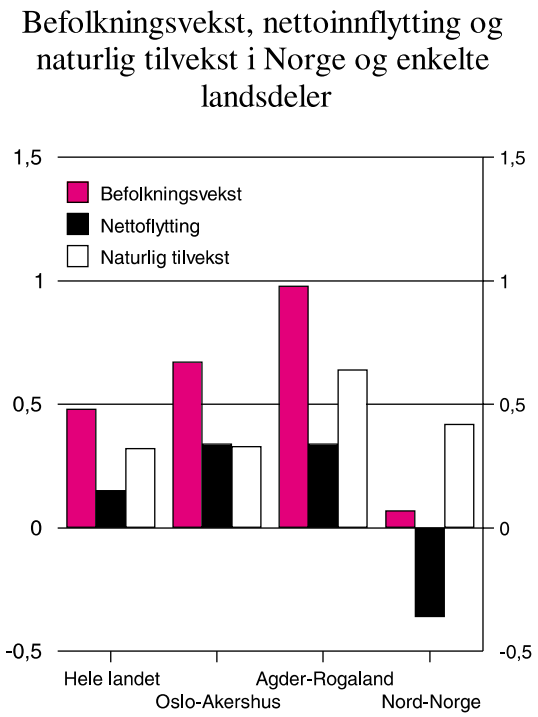
- *Sentrale kommuner* omfatter et tettsted med minst 50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 75 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. (Oslo 90 min.).
- *Noe sentrale kommuner* omfatter et tettsted med 15 000–50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum.
- *Noe perifere kommuner* omfatter et tettsted med 5 000–15 000 innbyggere, eller ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum.
- *Perifere kommuner* fyller ikke noen av kravene ovenfor.

I 1998 bodde 53 prosent av befolkningen i sentrale kommuner. Befolkningen i noe sentrale kommuner utgjorde 25 prosent, noe perifere kommuner 8 prosent og perifere kommuner 14 prosent.

Omkring 1970 var det svak befolkningstilvekst i de perifere kommunene, mens sentrale og noe sentrale kommuner hadde sterk vekst, jfr. figur 9.1. Utover i 1970-årene ble befolkningsveksten jevnere fordelt. Tidlig i 1980-årene tiltok veksten i de sentrale kommunene, mens de perifere kommunene fikk nedgang i folketallet.

Prosentvis vekst i folketallet i en kommune avhenger av naturlig befolkningstilvekst og inn- og utflytting. Fruktbarhet, dødelighet og andel kvinner i fødedyktig alder bestemmer den naturlige befolkningstilveksten.

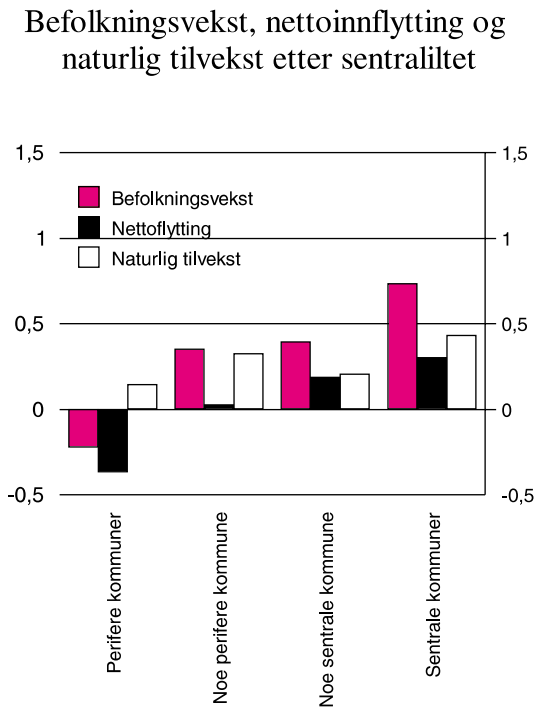
Fordelingen av befolkningen på landsdeler har endret seg lite i løpet av dette århundret. Figur 9.2 viser gjennomsnittlig befolkningsvekst i perioden 1971–1998 i Agder-Rogaland, Oslo-Akerhus og Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark). Disse landsdelene er vist fordi de skiller seg relativt klart ut. De øvrige landsdelene har i store trekk fulgt utviklingen for landet som helhet.



Figur 9.2 Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, nettoinnflytting og naturlig tilvekst 1971–1999 i Norge og enkelte landsdeler. Prosent

Figur 9.3 viser befolkningsvekst etter sentralitet fordelt på nettoinnflytting og naturlig tilvekst. Figuren illustrerer at det først og fremst er flyttingene som har bidratt til sentraliseringen som har funnet sted de siste 30 årene. Sentraliseringen er imidlertid også forsterket ved høyere naturlig tilvekst i sentrale kommuner.

I 1970-årene var det rimelig balanse i flyttebevegelsene mellom landsdeler. I den første delen av 1980-årene var det betydelig nettoflytting fra Nord-Norge til det sentrale Østlandsområdet. I første delen av 1990-årene var nettoflyttingen mellom fylkene igjen blitt noe mindre, særlig nettoutflyttingen fra Nord-Norge, der det var nær balanse i flyttingene. Fra 1994 til 1998 var det igjen betydelig utflytting fra Nord-Norge. Nettoinnflyttingen har gitt noen fylker i det sørlige Norge, særlig Oslo og andre større byer, en forsterket tilvekst i folkemengden, blant annet ved innflytting fra utlandet. Oslo har helt siden siste halvdel av 1960-årene hatt en relativt stor netto innflytting fra utlandet.



Figur 9.3 Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, nettoinnflytting og naturlig tilvekst 1971–1998 i kommuner etter sentralitet. Prosent

9.3.2 Beregningsmessige illustrasjoner av sammenhengen mellom næringsstruktur og sentralisering

Norge er i likhet med de fleste rike land inne i en fase der andelen av sysselsettingen i både primær og sekundærnæringene synker, mens andelen i tjenestesektoren øker. I følge makroøkonomiske framskrivinger vil denne utviklingen kunne fortsette, jf. avsnitt 9.2.

Tabell 9.6: Relative sysselsettingsandeler etter sentralitet og næring, 2. kvartal 1993

Næringer	Norge i alt	Perifere kommuner	Noe perifere kommuner	Noe sentrale kommuner	Sentrale kommuner
Primær	6	16	9	5	3
Sekundær [1)]	23	24	26	27	21
Tertiær	71	60	64	68	76
Private tjenester	29	18	22	27	33
Transport	8	8	7	8	8
Offentlige tjenester	34	34	34	34	35
Sum	100	100	100	100	100

1) Omfatter industri, oljeutvinning, elektrisitetsforsyning, bygg og anlegg.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 9.6 viser den relative næringsfordeling i landets kommuner gruppert etter sentralitet. Det framgår at sysselsettingen i primærnæringene er sterkt overrepresentert i de minst sentrale kommuner, mens tertiærnæringene er om lag tilsvarende underrepresentert. Sekundærnæringene er derimot jevnt fordelt etter sentralitet. Det er ellers verdt å merke seg at sysselsettingen i offentlig tjenesteyting, som har hatt en særlig sterk vekst de siste tiårene, er helt jevnt fordelt mellom sentralitetsgruppene. De minst sentrale kommunene har altså relativt sett mest av sysselsettingen i de næringene som må forventes å vokse minst framover, dvs. primærnæringer.

Det er laget beregninger som kan illustrere den isolerte virkningen av endringer i næringsfordelingen nasjonalt, på endringer i sysselsettingen de enkelte sentralitetsgrupper. I beregningene forutsettes det at sysselsettingen i hver næring fordeler seg med konstante andeler på hver sentralitetsgruppe, lik andelene i 1993. En begrensning ved disse beregningene er at de er basert på en relativt grov næringsinndeling, og fanger dermed ikke opp mulige effekter av vridninger som for eksempel kan ha skjedd innenfor de ulike delene av privat tjenesteyting.

Tabell 9.7 viser hvordan sysselsettingens fordeling etter sentralitet skulle endret seg i følge disse beregningene, sammenholdt med den faktiske utviklingen i befolkningens fordeling etter sentralitet. Det foreligger ikke tall som viser hvordan sysselsetting etter sentralitet har utviklet seg i perioden. Tallene for befolkningsutviklingen viser en viss tendens til sentralisering gjennom perioden. I følge beregningene bidro den isolerte virkningen på sysselsettingen av vridninger i næringssammensetningen til om lag en tredel av denne utviklingen. F.eks. tilsa vridning i næringssammensetningen en reduksjon i sysselsettingsandelen for de minst sentrale kommuner på 0,4 prosentpoeng fra 15,5 til 15,1 prosent, mens faktisk reduksjon i befolkningsandelen var 1,1 prosentpoeng, fra 15,4 til 14,3 prosent. Tilsvarende innebar vridning i næringsstrukturen en økning i sysselsettingsandelen i storbyer med omland

på 0,5 prosentpoeng fra 52,1 til 52,6 prosent, mens den faktiske økningen i befolkningsandelen var 1,7 prosentpoeng fra 51,3 til 53,0.

Tabell 9.7: Bidrag til sentralisering fra endringer i næringssammensetningeniperioden 1990–98. Prosent av total sysselsetting/befolkning

	Beregnet sysselsettingsandel 1)		Observert befolkningsandel	
Sentralitetsgruppe	1990	1998	1990	1998
De minst sentrale kommunene	15,5	15,1	15,4	14,3
Små bykommuner med omland	7,8	7,7	7,8	7,5
Mellomstore byer med omland	24,6	24,6	25,5	25,2
Storbyene med omland	52,1	52,6	51,3	53,0
Norge i alt	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Andeler av sysselsetting i 1990 og 1998 hvis kommunetypene hadde hatt de observerte 1993-andelene etter hovednæringer som i tabell 9.6.

Tabell 9.8 viser virkningen på sysselsettingens fordeling etter sentralitet av de næringsvridningene som er beregnet i de makroøkonomiske framskrivingene i referansealternativet til 2030. Næringsutviklingen bidrar isolert sett til en viss grad av sentralisering. I de minst sentrale kommunene anslås vridningene i næringsstrukturen til å innebære en reduksjon i sysselsettingen med 1 prosentpoeng, fra 14,5 til 13,5, og i små bykommuner med omland er reduksjonen 0,3 prosentpoeng, fra 7,6 til 7,3 prosent Endringene er relativt små i forhold til det som har skjedd tidligere.

Tabell 9.8: Bidrag til sentralisering fra næringsendringer i makroøkonomiske framskrivninger til 2030. Prosent av total sysselsetting/befolkning

	Observert sysselsettings-andel2)	Beregnet sysselsettings-andel 1)	Observert befolknings-andel	Framskrevet 2) befolknings-andel
Sentralitetsgruppe	1993	2030	1993	2030
De minst sentrale kommunene	14,5	13,5	15,0	12,7
Små bykommuner med omland	7,6	7,3	7,8	7,2
Mellomstore byer med omland	24,4	24,1	25,3	24,9
Storbyene med omland	53,6	55,1	51,9	55,2
Norge i alt	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Andeler av sysselsetting i 2030 hvis kommunetypen hadde beholdt de observerte 1993 andelene etter hovednæringer som i tabell 9.6.
2) Ekstrapolering fra SSBs befolkningsframskriving til 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tilsvarende beregninger for sysselsettingens fordeling på fylker i 2030 viser relativt små endringer. Beregningene viser relativt sterk sysselsettingsvekst i Oslo/Akershus pga. overrepresentasjon i vekstnæringen annen privat tjenesteyting og underrepresentasjon i «tilbakegangsnæringene» primær- og sekundærnæringer. Den største taperen vil i følge denne beregningsmetoden bli Møre– og Romsdal som har en klar overrepresentasjon i både primær- og sekundærnæringene. Det er imidlertid betydelig usikkerhet ved slike beregninger, og særlig når en kommer ned på fylkesnivå.

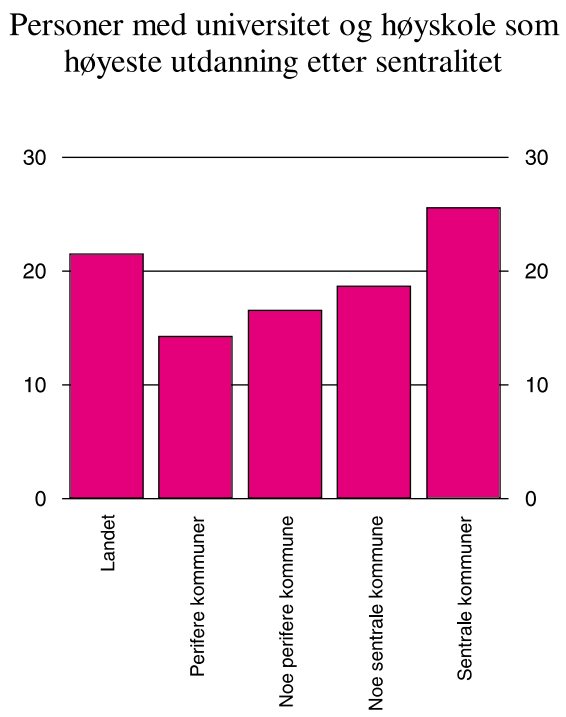
Det må imidlertid tas flere forbehold knyttet til denne typen beregninger. Det er allerede nevnt at næringsinndelingen er relativt grov. Videre må det understrekes at tallene ikke kan oppfattes som prognoser på sysselsettingsandelene i år 2030, men kun som en illustrasjon av sammenhengen mellom næringsutvikling og den geografisk fordelingen av sysselsettingen basert på at de ulike næringene er fordelt geografisk på samme måte som i dag. Hvordan utviklingen faktisk vil bli vil avhengig av mange andre faktorer, som trekker i ulike retninger. Eksempelvis vil en fortsatt generell inntektsvekst i husholdningene og økt fritid kunne føre til økt etterspørsel etter de kvalitetene distriktene kan tilby knyttet til ferie og fritidsaktiviteter. Dette vil gi nye arbeidsplasser i distriktene. Dessuten kan det tenkes at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi vil trekke i retning av mer desentralisert lokalisering og bosetting. Lokale innovasjonsmiljøer knyttet blant annet til distriktshøyskolene vil kunne spille en rolle i næringsutviklingen lokalt, jf. avsnitt 12.4. Dersom det i årene framover blir en så sterk vekst i oppdrettsnæringen som enkelte rapporter peker på, kan dette bidra til en sterkere vekst i sysselsettingen i distriktene enn det som ligger inne i beregningene.

På den annen side forutsetter beregningene at de minst sentrale kommunene kan opprettholde sin relative konkurransekraft innen de enkelte næringer. Beregningene fanger dermed ikke opp usikkerhet knyttet til om ytterligere sentralisering kan føre til at befolkningen i enkelte perifere kommuner kommer så lavt at bosettingen i disse kommunene ikke vil være opprettholdbar. Utflytting fra perifere kommuner vil gi redusert grunnlag for offentlig og privat sysselsetting, noe som igjen kan forsterke utflyttingstendensen. Det økte utdanningsnivået i befolkningen i årene framover og de geografiske konsekvensene av dette er heller ikke fanget opp på en fullstendig måte – det vises til omtalen av dette i punkt 9.3.3 nedenfor.

9.3.3 Økende utdanningsnivå og kompetansekrav som mulige forklaringsfaktorer bak flyttemønsteret

Gjennom de siste tiårene har det skjedd en sterk økning i utdanningsnivået i Norge. For landet som helhet økte andelen med fullført universitets- og høyskoleutdanning fra 11 prosent i 1980 til 22 prosent i 1998. Figur 9.4 viser at andelen med høyskole- og universitetsutdanning er størst i sentrale kommuner, og særlig i Oslo og Akershus.

Samtidig synes det som om det er en tendens til at tjenesteytende næringer hvor kravene til høyere utdanning er relativt store, har vokst særlig sterkt i sentrale kommuner, jf. avsnitt 9.2.2.



Figur 9.4 Personer 16 år og over med universitet og høyskole som høyeste utdanning etter sentralitet 1998

Personer med høy utdanning har en tendens til å bosette seg i sentrale strøk, og det økende utdanningsnivået i befolkningen bidrar dermed til en sentralisering. Dette kan ha flere årsaker. En viktig faktor er trolig at mange virksomheter som bruker mye høyt utdannet arbeidskraft ønsker å være lokalisert sentralt, av hensyn til nærheten til markeder, utdannings- og forskningsinstitusjoner m.v. Dette medfører at mange personer med høy utdanning velger å bosette seg i sentrale strøk for lettere å kunne få relevant arbeid. En annen mulig forklaring er at personer med høy utdanning kan foretrekke å bo i sentrale strøk. Dette kan for eksempel ha sammenheng med byens kvaliteter mht. et mangfoldig sosialt liv og kulturtilbud. Det er i denne sammenheng trolig av stor betydning at høyskoler og universiteter i hovedsak er lokalisert i sentrale kommuner, selv om den regionale fordelingen av studenter i universiteter og høyskoler har blitt jevnere fra 1980 til 1998. Disse to forklaringene kan forsterke hverandre, slik at samspillet mellom næringsutvikling og økende utdanningsnivå ytterligere bidrar til sentralisering.

Med utgangspunkt i tall fra Statistisk sentralbyrås personregister har utvalget fått utført en utkjøring hvor en følger alle som i 1980 var 19 år gamle og som senere har tatt høyere utdanning. Formålet har vært å belyse i hva slags kommunetype disse personene bodde i 1980 og 1998. Følgende hovedtrekk avtegner seg:

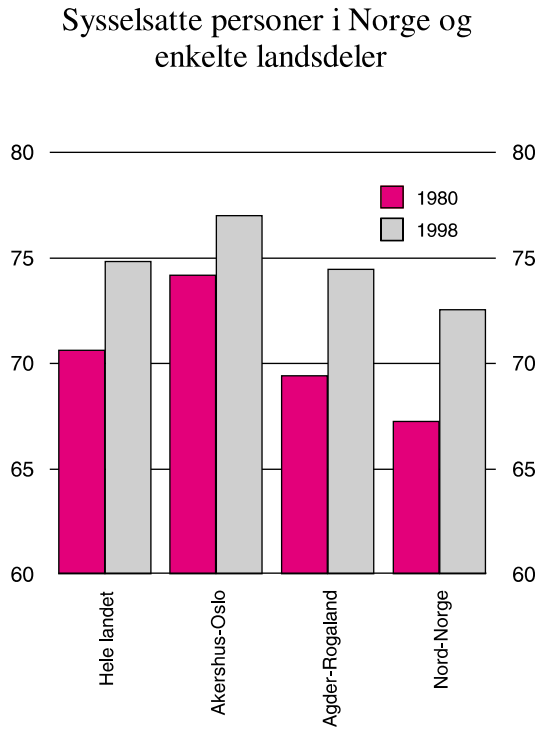
– Det er liten forskjell i tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning mellom de ulike kommunetypene. I perifere og noe perifere kommuner tok 26 prosent høyere utdanning, mens andelen blant dem som i 1980 var bosatt i sentrale og noe sentrale kommuner var 30 prosent.

- Det er stor forskjell i tilbøyeligheten til å flytte når man har tatt utdanning. Blant dem som i 1980 bodde i de perifere og noe perifere kommunene, var det bare 38 prosent av dem som har tatt høyere utdanning som fortsatt bodde i samme kommunetype i 1998. Tilsvarende tall for sentrale og noe sentrale kommuner var på hele 93 prosent. Dette illustrerer at personer som tar høyere utdanning i stor grad varig flytter fra perifere til sentrale kommuner, mens flyttingen i liten grad går motsatt vei.
- Flyttingen mot sentrale strøk er langt sterkere blant dem med høyere utdanning enn for det aktuelle årskullet samlet. I gruppen av alle 19-åringer bosatt i perifere kommuner i 1980, finnes knapt 50 prosent igjen som bosatt i denne kommunetypen også i 1998. Tilsvarende tall for dem med høyere utdanning er i overkant av 30 prosent. I sentrale kommuner har om lag 90 prosent blitt boende i samme kommunetype, både blant dem med høyere utdanning og i årskullet som helhet.

I følge framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå basert på MOSART-modellen, vil utdanningsnivået fortsette å øke i framtiden. Andelen av befolkningen over 16 år med høyere utdanning er anslått å øke fra 21 prosent i 1998 til 32 prosent i 2020. Dersom personer med ulike utdanningsnivåer fordeler seg etter sentralitet på samme måte som i dag, vil utviklingen i utdanningsnivået isolert sett bidra til fortsatt sentralisering i årene framover.

9.3.4 Sammenhengen mellom flyttinger og konjunkturutviklingen på 1980- og 1990-tallet

Dette avsnittet fokuserer spesielt på hvordan konjunkturutviklingen på 1980- og 1990-tallet har påvirket flyttemønsteret. Oppgangs- og nedgangskonjunkturene var kraftige i denne perioden. Aktivitetsnivået ble påvirket i alle deler av landet, men det var visse geografiske forskjeller. Utviklingen i arbeidsledigheten gir et bilde av dette.



Figur 9.5 Sysselsatte personer i prosent av befolkning 16–69 år i Norge og enkelte landsdeler

Med unntak av de tre nordligste fylkene har utviklingen i ledighet vært relativt parallell i de ulike landsdelene siden 1980. Mens arbeidsledigheten i Norge økte sterkt i slutten av 1980-årene og fram til 1992, ble Nord-Norge mindre rammet enn landet sett under ett, og ledighetsratene i Nord-Norge kom dermed på nivå med landsgjennomsnittet. Ledigheten holdt seg imidlertid høy i Nord-Norge også de første årene deretter, mens ledigheten i landet for øvrig begynte å falle. I Finnmark gikk ikke ledigheten ned før i 1997.

Antall sysselsatte personer som andel av befolkningen har generelt økt i perioden 1980–1998, jf. figur 9.5. Det framgår at økningen i sysselsettingsprosenten var særlig sterk i Nord-Norge. Denne landsdelen hadde i utgangspunkt relativt lav sysselsettingsprosent, slik at det har skjedd en utjevning mellom landsdelene.

Stambøl (1999) [58] viser at arbeidskraftmobiliteten, herunder geografisk mobilitet, har vært høy både under nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet og under oppgangsperioden midt på 1990-tallet. Selv i perioder hvor sysselsettingen ble redusert, har det i flere fylker vært en høy innstrømming til sysselsetting gjennom innflytting. Undersøkelsen til Stambøl viser at arbeidskraftmobiliteten gjennom avgang og tilgang av sysselsatte var høyest i Oslo, Akershus og Finnmark i begge konjunkturfasene. Oslo, Akershus og Finnmark var også de fylkene hvor den geografiske mobiliteten hadde størst betydning for tilgang og avgang av sysselsatte. At innflyttingen til Finnmark var høy både på

58. Stambøl, Lasse Sigurd: Bruttostrømsanalyser og etterspørselsbetraktninger i de regionale arbeidsmarkedene. TemaNord 1999: 551 Nordisk Ministerråd.

slutten av 1980-tallet og på midten av 1990-tallet, kan dels ha sammenheng med offentlige tiltaksordninger som øker flyttestrømmene til Finnmark. Stor utstrekning av sesongarbeid kan også være med på å forklare de forholdsvis høye flyttestrømmene til Finnmark. De store utflyttingstallene knyttet til sysselsettingsavgangen tyder i tillegg på at mange av sysselsettingsengasjementene er av kortsiktig karakter.

Stambøl viser at Oslo har rekruttert en betydelig del av sysselsettingsøkningen på midten av 1990-tallet gjennom flytting. Fra 1994 til 1995 utgjorde nettoinnflyttingen til Oslo mer enn 50 pst. av den totale sysselsettingsveksten. Selv i denne perioden hvor sysselsettingen økte i hele landet, var det enkelte fylker, bl.a. i Nord-Norge, som hadde nettoutflytting av arbeidstakere.

Også på slutten av 1980-tallet, da sysselsettingen falt, bidro innflytting til å øke sysselsettingen i Oslo. I de aller fleste andre fylkene ble imidlertid sysselsettingsnedgangen forsterket av nettoutflyttingen. Nord-Norge var den regionen hvor nettoutflyttingen av arbeidstakere var størst. I Nord-Norge svarte nettoutflyttingen til mellom 15 og 25 pst. av den totale nedgangen i sysselsettingen.

Flyttemønsteret må ses i sammenheng med næringsstrukturen og endringer i sysselsettingen i de ulike næringene. Stambøl viser at både avgang og tilgang av sysselsatte normalt er noe høyere i tjenesteytende næringer enn i industri og bygg og anlegg. Tilgang og avgang som skyldes flyttinger synes også å være høyest i tjenesteytende næringer. Undersøkelsen til Stambøl viser at den geografiske mobiliteten har bidratt sterkt til sysselsettingsveksten i 1995 i privat og offentlig tjenesteyting i Oslo og Akershus. Det ser ut til at det først og fremst er Oslo og dels Akershus som har klart å rekruttere personer fra utdanning eller arbeidstakere fra andre regioner. Selv i nedgangsperioder i arbeidsmarkedet har det vært høy innflytting til Oslo-området.

9.3.5 Bostedspreferanser og flyttemotiv

En del resultater fra spørreskjemabaserte undersøkelser, blant annet av bostedspreferanser og flyttemotiv, er oppsummert i en rapport fra Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) (Orderud og Onsager 1998) [59] . I underkant av halvparten av ungdommene, både i byen og på bygda, uttrykker et ønske om å bo på hjemstedet som voksen. Ønsket om å flytte er sterkere blant dem som planlegger å ta høyere utdanning enn blant de øvrige unge. Dette gjelder særlig dem som planlegger samfunnsfaglig og økonomisk utdanning. Andelen som ønsker å bo på hjemstedet er høyere blant menn enn blant kvinner, og denne kjønnsforskjellen er størst i perifere strøk i Østerdalen og sentralt i Oslo. I Oslo øker bostedspreferansen med bydelens sosioøkonomiske status, mens det i distriktskommuner er mindre entydige trekk. Det er en viss tendens til at hjemstedspreferansen øker med sentralitet, og at den stiger fra landbrukskommuner, via industrikommuner til tjenestenæringskommuner. Blant den voksne befolkningen har det blitt avdekket preferanser for «småbyene» som bosted, mens det er et potensiale for utflytting både fra de store byene og fra mer spredtbygde områder. Potensialet for utflytting fra spredtbe-

59. Orderud, Geir Inge og Onsager, Knut: Flyttemønstre og årsaker. En kunnskapsoversikt. NIBR Prosjektrapport 1998: 6.

bygde strøk innebærer at disse områdene må tiltrekke seg et betydelig antall innflyttere for å kunne opprettholde bosettingen.

Forhold i tilknytning til jobb, utdanning, bolig, sosialt miljø og familieetablering oppgis i følge NIBR oftest som begrunnelse for en gjennomført flytting. Det er vanskelig å sammenligne tall fra forskjellige flyttemotivundersøkelser, men det virker som jobbforhold er utslagsgivende for mellom 20 og 40 prosent av flytterne.

9.4 Oppsummering

I løpet av de siste 100 årene har alle vesteuropeiske land, herunder Norge, opplevd sterk økonomisk vekst. Dette har økt velstandsnivået for befolkningen og samtidig medført store strukturendringer. Veksten har vært knyttet til at en stadig større del av verdiskapingen først har skjedd i industrien og deretter i tjenesteytende næringer. Primærnæringene har stått for en stadig mindre del av verdiskapingen. Beregningene i dette kapitlet tyder på at endringene mellom tjenesteytende sektor, industrisektoren og primærnæringene blir mindre enn fram til nå. Allerede i dag jobber 3 av 4 arbeidstakere i tjenesteytende sektor. Det kan imidlertid finne sted store endringer innen de enkelte sektorene. For eksempel vil eventuell sterk vekst i havbruksnæringen kunne påvirke både primærnæringene og industrisektoren. Tilsvarende vil det trolig finne sted betydelige strukturendringer bl.a. knyttet til skillet mellom offentlig og privat sektor, anvendelse av IKT og bioteknologi og muligheten for at flere tjenester blir utsatt for internasjonal konkurranse enn tilfellet er i dag.

Drøftingen i dette kapitlet av næringsmessig og geografisk omstilling synes i peke i retning av to markerte utviklingstrekk som trolig vil fortsette i de neste tiårene:

- Andelen sysselsatte personer i tjenestesektoren vil trolig fortsette å øke. Beregningene i dette kapitlet kan indikere at andelen sysselsatte personer vil kunne øke fra om lag 75 prosent i dag til opp mot 85 prosent i 2050.
- Tendensen til sentralisering av bosettingen vil trolig fortsette. Denne tendensen kan i bare i begrenset grad forklares med endringer i næringsstrukturen mellom hovedgruppene primær-, sekundær- og tertiær-næringer. Det er derimot en klar tendens til at personer med høyere utdanning flytter til sentrale kommuner. Det er flere jobber som krever høy utdanning i sentrale strøk, og mange høyt utdannede flytter til sentrale strøk for å få jobb. Det blir stadig flere to-inntekts familier hvor begge har høyere utdanning. Muligheten for å finne relevante jobber for begge vil ofte være best i sentrale strøk.

En fortsatt sentralisering vil innebære utfordringer både for sentrale strøk og for distriktene. I sentrale strøk vil pressproblemene i boligmarkedet kunne forsterkes, samtidig som fortsatt økning i transportomfanget i byene vil kunne medføre økte miljøproblemer og kapasitetsproblemer i infrastrukturen. I distriktene vil fraflyttingen noen steder kunne føre til at det befolkningsmessige grunnlaget for å opprettholde et fullgodt tjenestetilbud lokalt innenfor skole, helse mv. svekkes. Årsakene til denne tendensen til sentralisering er delvis

knyttet til næringsutviklingen og delvis til befolkningens bostedspreferanser som ser ut til å ha blitt endret bl.a. i takt med et stadig høyere utdanningsnivå.

Del IV
Utvalgets strategi

Kapittel 10
Hovedpunkter i strategiene fra OECD, EU og Sysselsettingsutvalget av 1992

10.1 Innledning

Behovet for en bredt anlagt og samlet strategi for økt verdiskaping og høy sysselsetting har blitt tillagt stor vekt både av Sysselsettingsutvalget av 1992, OECD i sitt arbeid med sysselsettingsstudien, og i EUs felles sysselsettingspolitikk. Utvalget har ikke behandlet og tatt stilling til disse strategiene, men presenterer likevel hovedlinjene i dem da de danner et bakteppe for utvalgets forslag i kapitlene 11–13.

Sysselsettingsutvalget pekte på nødvendigheten av å gjennomføre gjensidig forsterkende politikkendringer. Utvalget lanserte Solidaritetsalternativet som en samlet strategi for å redusere arbeidsledigheten i Norge i løpet av 1990-årene, og som samtidig skulle ta hensyn til offentlig sektors finansielle balanser. Sentralt i Solidaritetsalternativet var hvordan en gjennom et inntektspolitisk samarbeid skulle kunne bedre konkurranseevnen overfor utlandet. Dette ville kunne øke eksporten, minske importen og dermed øke sysselsettingen. Samtidig ville lavere lønnsvekst gi et større handlerom for finanspolitiske tiltak for å redusere arbeidsledigheten. Videre lanserte utvalget flere strukturpolitiske tiltak for å bedre økonomiens virkemåte. Utformingen av den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet gjennom 1990-tallet har i stor grad bygd på utvalgets tilrådinger. Avsnitt 10.2 tar for seg de viktigste tilrådingene fra Sysselsettingsutvalget og oppfølgingen av dem.

På 1990-tallet ble det nedlagt et betydelig arbeid i OECD for å identifisere årsakene til den høye ledigheten i OECD-området og virkemidlene som kunne redusere den. Resultatene av dette arbeidet ble først lagt fram i OECDs sysselsettingsstudie i 1994. Studien anviste en bredt anlagt strategi for å forbedre OECD-landenes evne til strukturelle tilpasninger ved å øke evnen til omstilling og nyskaping. Et sentralt moment i OECDs sysselsettingsstrategi har vært nødvendigheten av å gjennomføre politikkendringer over en bred front. OECD legger vekt på nødvendigheten av en sunn makroøkonomisk politikk, men hovedvekten legges likevel på strukturpolitiske tiltak. OECD har anslått at den overveiende delen av den europeiske ledigheten skyldes strukturelle problemer og ikke er konjunkturelt bestemt. OECD la i 1999 frem status for arbeidet med sysselsettingsstudien og gjennomføringen av den, og argumenterte for at landene som har gjennomført bredt anlagte reformer i tråd med OECDs anbefalinger, gjennomgående har lyktes bedre enn land som ikke har gjort dette. Avsnitt 10.3 oppsummerer OECDs arbeid.

I EU har man de siste årene arbeidet med sikte på å etablere en helhetlig strategi for å redusere ledigheten og bidra til nyskaping og vekst i EU-landene. EUs strategi er under kontinuerlig utvikling. På toppmøtet i Lisboa i mars 2000 ble det ytterligere understreket nødvendigheten av god koordinering

mellom ulike politikkområder for at tiltakene på de forskjellige områdene skal støtte opp under hverandre. Avsnitt 10.4 tar for seg EUs sysselsettingspolitikk.

For å oppnå en vellykket økonomisk utvikling er det ikke tilstrekkelig å lykkes på ett eller noen få politikkområder. Det krever at det føres en god politikk på de fleste områder. Dessuten må ulike politikktiltak ses i sammenheng for å få gjennomført endringer som styrker verdiskapingen og sysselsettingen. Dette har bl.a. bakgrunn i følgende:

- Ulike grupper i samfunnet har ulike interesser. Ved koordinerte løsninger kan en ofte oppnå resultater som alle er tjent med, sammenliknet med løsninger hvor det ikke er noen form for samarbeid. Et eksempel på dette er lønnsoppgjørene. Alle vil at ens egen gruppe skal komme best mulig ut, men fellesskapet kan være tjent med at det finner sted en koordinering og et samarbeid som bidrar til at totalresultatet holdes innen ansvarlige rammer. Et annet eksempel gjelder muligheten til å få gjennomført strukturtiltak eller omstillinger som kan redusere arbeidsledigheten og øke verdiskapingen. Dersom tiltakene fremmes isolert, vil de ofte kunne bli stoppet av sterke enkeltgrupper som blir rammet særlig hardt. Dersom tiltakene fremmes samlet, kan de ha større mulighet for å bli akseptert, fordi grupper som taper på enkelte tiltak likevel kan være tjent med tiltakene samlet sett.
- Elementene i strategien kan virke gjensidig forsterkende på hverandre. Et eksempel på dette var Sysselsettingsutvalgets forslag under lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet om at partene i lønnsforhandlingene skulle sikte mot en lønnsvekst som var lavere enn hos våre handelspartnere, og at myndighetene skulle benytte den handlefriheten som da oppstod til å stimulere den økonomiske aktiviteten slik at arbeidsledigheten kunne reduseres.
- Det er nødvendig at målsettingene innen de ulike politikkområdene samsvarer både med hverandre og med hovedmålet om høy verdiskaping og full sysselsetting. Tilsvarende er det avgjørende at virkemidlene trekker i samme retning. F.eks. er en av forutsetningene for de forholdsvis små lønnsforskjellene i Norge sammenliknet med andre land, at vi har et høyt utdanningsnivå og et godt utdanningssystem som i hovedsak fanger opp hele ungdomskullet.
- Manglende tiltak eller oppfølging innen et politikkområde kan undergrave mulighetene for å oppnå gode resultater innenfor andre politikkområder. Et eksempel er at dersom arbeidsmarkedspolitikken mislykkes, slik at arbeidsmarkedet er preget av betydelig mistilpasning, vil det ikke være mulig å oppnå lav ledighet selv om den makroøkonomiske politikken er gjennomført på en god måte.

10.2 Sysselsettingsutvalgets tilrådinger

I 1992 var norsk økonomi inne i det kraftigste konjunkturtilbakeslaget i etterkrigstiden, og arbeidsledigheten var mer enn fordoblet i løpet av relativt kort tid. Da Sysselsettingsutvalget startet sitt arbeid i 4. kvartal 1991, var antall arbeidssøkere uten arbeidsinntekt kommet opp i 5,3 pst. av arbeidsstyrken [60]. Den sterke lønnsveksten på midten av 1980-tallet hadde dessuten ført til at

lønnsnivået for norske industriarbeidere var blitt mer enn 20 pst. høyere enn hos våre handelspartnere. På denne bakgrunnen ble det etablert en felles forståelse blant partene i arbeidslivet og de politiske partiene om at lønnskostnadene i Norge måtte reduseres i forhold til våre handelspartnere dersom arbeidsledigheten skulle reduseres på varig basis. Utvalget kom også med tilrådinger på andre områder i den økonomiske politikken, som ble ansett for viktige for å realisere målene for utviklingen i arbeidsmarkedet.

I Sysselsettingsutvalgets rapport heter det:

> «Et ambisiøst mål for politikken i 1990-årene vil (…) være:
> –Den faktiske ledigheten bør snarest mulig reduseres ned mot likevektsledigheten, som på usikkert grunnlag er anslått til i størrelsesorden 3–3 pst. av arbeidsstyrken ved inngangen til 1990-årene. [61]
> –Likevektsledigheten i Norge bør ikke øke i 1990-årene. Skal målet om full sysselsetting nås bør likevektsledigheten gradvis reduseres, selv om dette er en meget krevende oppgave. Uten sterkere tiltak enn i dag er det fare for at likevektsledigheten vil fortsette å øke.
>
> En konsekvens av slike mål er at *vi i Norge må ha en mer ambisiøs politikk enn mange andre industriland i et tiår med økende internasjonal integrasjon og konkurranse (* …)
> Hovedelementene i *solidaritetsalternativet* er:
> –Et forpliktende opplegg for *lønnsdannelse og inntektspolitisk* samarbeid tilpasset 1990-årenes behov, hvor den kostnadsmessige konkurranseevnene (RLPE) forbedres med om lag 10 pst. over femårsperioden 1993–1997 og deretter ikke svekkes. Moderasjonen må gjelde alle. Partene i arbeidslivet, myndighetene og alle andre grupper bør samtidig være med på de andre hovedelementene i et samlet opplegg for økt sysselsetting.
> –En vesentlig bedring av den *kostnadsmessige konkurranseevnen* i den private sektor vil på sikt i seg selv styrke produksjonsveksten, etterspørselen etter arbeidskraft og bedre budsjettbalansen. De direkte virkningene på sysselsettingen på kort sikt er moderate, men myndighetenes økonomisk-politiske handlefrihet vil bli styrket.
> –En gjennomgang av *sammensetningen av de offentlige utgiftene* for å redusere overføringene slik at den finanspolitiske handlefriheten ytterligere forbedres, noe som i tilfelle gir rom for tiltak for å styrke sysselsettingen
> –Strukturpolitiske tiltak:
> –Gjennomgang av *rammebetingelsene for arbeidsmarkedet, kapital-, vare- og tjenestemarkedenes funksjonsmåte* med sikte på bl.a. å redusere eller fjerne veksthindrende faktorer.
> –*Næringspolitiske tiltak* som understøtter behovet for økt verdiskapning og bedre lønnsomhet.
> –*Arbeids-, trygde og utdanningspolitiske* tiltak som kan bidra til å stanse

60. Tilsvarer om lag 5,8 pst. med dagens ledighetsdefinisjon.
61. Tilsvarer om lag 3-4 pst. med dagens ledighetsdefinisjon.

økningen og helst redusere likevektsledigheten. M.a.o. en forsterkning av arbeids- og utdanningslinjen bl.a. med sikte på å begrense veksten i antall uføretrygdede i 1990-årene.

–Dersom dette opplegget gjennomføres forutsettes *det at den økte økonomiske handlefriheten* som dette skaper, blir utnyttet til å styrke sysselsettingen både i den private og offentlige del av økonomien og til å styrke offentlige finanser.

–Midlertidige tiltak som bidrar til å redusere den faktiske ledigheten og hindre en økning i langtidsledigheten i 1993 og 1994.

Utvalgets forslag har et langt og et kort siktemål. Utvalget vil understreke at de utgjør et samlet hele. Det er en forutsetning at alle parter bidrar. Om man vil oppnå de tilsiktede og krevende mål, kan man vanskelig velge ut enkelte tiltak og la andre ligge.

De langsiktige tiltakene (…) skal *til sammen* bidra til en økonomi som på varig basis sikrer høyere sysselsetting og lavere ledighet og som samtidig gir lav prisstigning og en balansert utenriksøkonomi. Samtidig må balansen i statsbudsjettet, (…) innrettes slik at den økonomiske politikken kan opprettholdes og gjennomføres over tid uten at det etter hvert blir behov for reversering eller kraftig innstramming av et slikt opplegg. Utvalget har derfor lagt til grunn at offentlige utgifter skal vokse mindre enn BNP for Fastlands-Norge.»

Hvordan utviklingen i norsk økonomi er blitt på 1990-tallet sammenliknet med anslagene i Solidaritetsalternativet, er beskrevet i avsnitt 3.3.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av de viktigste strukturpolitiske tiltakene Sysselsettingsutvalget fremmet, og hvordan disse er blitt fulgt opp.

Rammevilkår for arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken

Sysselsettingsutvalget ga en bred gjenomgang av rammevilkårene på arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken. På mange områder foregikk det annet arbeid parallelt med utvalgets arbeid. På disse områdene nøyde utvalget seg med å drøfte forslag som allerede var fremmet eller komme med mer generelle tilrådinger.

Sysselsettingsutvalget viste bl.a. til Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling, NOU 1992: 20, og trakk særlig fram Arbeidsmiljølovutvalgets forslag om å gi partene på den enkelte arbeidsplass større frihet til å avtale *arbeidstidsordninger* som fraviker de rammer loven er basert på. Angående stillingsvernsbestemmelser la utvalget særlig vekt på hvilken betydning disse kan ha for ungdoms mulighet til å komme seg inn på arbeidsmarkedet og at dette burde tillegges betydelig vekt ved utforming av bestemmelser om:

–«Adgangen for bedriftene til å tilsette på midlertidig basis.

–Retten til å stå i stilling fram til rettskraftig dom er falt dersom arbeidstaker velger å bestride en oppsigelse.

–Lengden av effektiv prøvetid ved nyansettelse.»

Sysselsettingsutvalget anbefalte en 5-års prøveperiode med friere utleie av arbeidskraft da utvalget mente at et bedre fungerende marked for korttidsarbeid kunne bidra til at flere får arbeid. Utvalget foreslo også at det offentlige

formidlingsmonopolet skulle mykes opp ved at andre skulle få anledning til å gi supplerende formidlingstilbud. Samtidig understreket utvalget betydningen av en mer effektiv og slagkraftig offentlig *arbeidsformidling* med høy kvalitet. Behovet for bedre samarbeid mellom bl.a. kommuner, organisasjoner i arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og tiltaksarrangører mv. ble også understreket.

Utvalget fremmet ikke konkrete forslag til endringer i *dagpengeordningen* da regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 1992 hadde uttalt at den ville foreta en egen gjennomgang av denne ordningen. Utvalget understreket imidlertid at for å fremme sysselsetting og motvirke langtidsledighet bør dagpengene være lavere enn bortfalt inntekt, personer som vegrer seg mot å akseptere tilbud om arbeid eller tiltak skal få avstengt dagpengene og stønadslengden skal være begrenset.

Utvalget støttet en videreføring av arbeidslinjen som hovedstrategi i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken ved at aktive tiltak skulle prioriteres framfor utbetaling av passive stønader. Utvalget skisserte også prinsipper for bruk av arbeidsmarkedstiltak, bl.a. at *arbeidsmarkedstiltakene* skal være av begrenset varighet og ikke fortrenge jobber i det vanlige arbeidsmarkedet. Utvalget pekte også på at tiltakene måtte settes inn relativt tidlig i ledighetsperioden, og eksemplifiserte dette ved at alle ledige skulle få tilbud om tiltak innen 26 ukers ledighet. Ifølge utvalget ville det kreve et høyere tiltaksnivå, og konkret foreslo utvalget å øke tiltaksnivået med 10 000 plasser fra 1992 til 1993. Utvalget anbefalte at de midlertidige tiltakene burde trappes ned når sysselsettingen igjen begynte å stige.

Oppfølging: Sysselsettingsutvalgets forslag om en oppmykning av formidlingsmonopolet ble fulgt opp ved at det fra 1. desember 1993 ble gitt adgang til å gi dispensasjon fra forbudet mot privat formidling der formidling skjedde i samarbeid med den offentlige arbeidsformidlingen og uten fortjeneste. Dette fikk liten praktisk betydning. Forslaget om friere regler om utleie ble ikke fulgt opp. Som en oppfølging av NOU 1998: 15 Arbeidsformidling og arbeidsleie vedtok imidlertid Stortinget i desember 1999 at privat arbeidsformidling og arbeidsutleie skal være tillatt og endringen vil tre i kraft 1. juli 2000. Dagpengeordningen ble endret fra 1. januar 1997, hvor det bl.a. ble innført en absolutt begrensning på tre år for hvor lenge en kan motta dagpenger. Tiltaksnivået økte med 8000 plasser fra 1992 til 1993, og har på resten av 90-tallet blitt trappet ned igjen som en følge av et bedre arbeidsmarked.

Fra trygd til arbeid

Sysselsettingsutvalget skulle også vurdere om:

> «det er sider ved trygdesystemet som bør endres for å motvirke utstøtning av grupper av arbeidstakere.»

Utvalget viste til drøftingen i Attføringsmeldingen og støttet hovedlinjen i attføringsarbeidet som ble skissert der med vekt på «arbeidslinjen». Utvalget pekte på at regelverket for trygdesystemet trengte en omfattende revisjon som burde iverksettes snarest mulig og nevnte stikkordsmessig følgende endringer som burde utredes:

–«Skjerpe arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar for bedre

arbeidsmiljø og helsevern i bedriftene.

–Mer entydige kriterier for hvilke sykdommer som skal gi trygderettigheter, sikrere prosedyrer for å fastslå om tilstanden foreligger og krav om at sykdomstilstanden er den avgjørende årsak til ervervsudyktighet.

–Økte krav til legers trygdemessige attesteringspraksis.

–Gjennomgang av regelsettet slik at det ikke er lønnsomt å oppnå en trygdeytelse framfor å fortsette i ervervsvirksomhet.»

Oppfølging: Tilrådingene på dette feltet har blitt tillagt betydelig vekt ved senere utredninger og ved utformingen av politikken gjennom 1990-tallet. Attføringsmeldingen ble fulgt opp ved at ansvaret for yrkesrettet attføring ble samlet i arbeidsmarkedsetaten fra 1994. Videre har innsatsen for yrkeshemmede blitt trappet opp ved at antall tiltaksplasser har økt fra 26 000 i 1992 til 40 000 i 1998.

Velferdsmeldingen (Stortingsmelding 35 (1994–95)) ga en bred drøfting av trygde- og pensjonssystemet. Velferdsmeldingen fremmet flere forslag som skulle motivere til overgang fra trygd til arbeid, eller til å kombinere trygd og arbeid. Blant annet er grensen for hvor mye uførepensjonister kan tjene uten at trygden blir redusert, økt fra G til 1 G for å stimulere til økt aktivitet for dem som kan arbeide litt. Videre ble støtteordningene for enslige forsørgere lagt om slik at arbeid og utdanning skulle framstå som mer attraktivt. Overgangsstønaden ble redusert i lengde, mens ytelsene ble noe hevet og ekstra tilskudd blir gitt til enslige forsørgere under utdanning. For å motivere eldre til å stå i arbeid, ble avkortingen av pensjon mot arbeidsinntekt for personer som arbeider etter 67 år redusert, slik at samlet pensjon og arbeidsinntekt fra 1. januar 1997 kan overstige tidligere arbeidsinntekt. Samtidig har det funnet sted en endring i reglene for tidligpensjonering (AFP) som gjør det lettere å gå av før ordinær pensjonsalder. På den annen side er reglene i AFP-ordningen utformet med tanke på at det skal være mulig å kombinere arbeid og trygd.

Utdanningspolitikk

Utvalget var bedt om å

«vurdere utdanningspolitikkens betydning for sysselsettingen.»

Hovedsvakheten ved det norske utdanningssystemet fra et sysselsettingssynspunkt var ifølge utvalget mangelen på plasser innen videregående yrkesfaglige kurs i den videregående skole, at for få ungdommer fikk fagopplæring i arbeidslivet og en for svakt utbygd voksenopplæring.

Utvalget anbefalte at antall nye lærekontrakter pr. år snarest skulle øke til 20 000 slik at opplæring med lærlingkontrakt kunne omfatte om lag 1/3 av årskullet.

Ifølge utvalget hadde Norge ingen helhetlig politikk for *voksenopplæring*, og utvalget mente at følgende krav burde stilles til voksenopplæringen på 1990-tallet:

–« Det må utvikles en helhetlig politikk for etter- og videreutdanning, med klarere ansvarsfordeling og større ressursinnsats.

–Kompetansenivået må heves for voksne som bare har grunnskole eller avbrutt utdanning fra videregående skole.
–Yrkeskompetanse og profesjonell kompetanse i norsk arbeidsliv må raskere oppdateres og fornyes.
–Norsk kompetanse må i større grad bli dokumentert, forstått og anerkjent internasjonalt.
–Innvandrernes kompetanse må bedre dokumenteres og bedre tilpasses norsk arbeidslivskultur og faglige tradisjoner.»

Utvalget foreslo videre at det burde overveies en prøveordning med *utdanningsstøtte til voksne* . Prøveperioden kunne være 4 år og begrenses til personer over 30 år med minst 5 års yrkeserfaring.

Oppfølging: Det er gjennomført store endringer på alle nivåer av utdanningssystemet gjennom 1990-tallet. Grunnskolen er utvidet med innføring av skole for 6-åringer, og det er innført nye læreplaner (Reform 97). Reform 94 gir lovfestet rett til 3-årig videregående skole, og inneholder et sett av tiltak som har forbedret gjennomstrømningen, styrket fagopplæringen i videregående opplæring og bidratt til at flere oppnår fagbrev. Om lag halvparten av ungdomskullene går nå i yrkesfaglige studieretninger, hvor hovedmodellen er to år i skole og to år i lære. Antall nye lærlingekontrakter har steget fra 9 800 i 1992 til 15 900 i 1998.

Utgangspunktet for oppfølging av tilrådingene innenfor voksenopplæringsfeltet er NOU 1997: 25 Ny kompetanse. Hovedprinsippene er fulgt opp i St.meld.nr. 42 (1997–98) Kompetansereformen. Meldingen ble behandlet av Stortinget i januar 1999. Sentrale elementer i reformen er:

– Alle voksne som tidligere ikke har fullført slik utdanning gis rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring.
– Det er satt i gang et prosjekt for å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse rettet inn mot videregående opplæring. I forslag til endring i lov om universiteter og høgskoler er det lagt til grunn at realkompetanse skal innføres som opptaksgrunnlag til universitets- og høyskolestudier. Videre er det foreslått at universitetene og høyskolene kan tilrettelegge avkortede studieløp som tar særlig hensyn til spesielle grupper ut fra utdanning og praksis.
– Arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år og som har vært tilsatt hos arbeidsgiveren de siste to år, har innenfor visse grenser rett til heltids- eller deltidspermisjon i inntil tre år for å delta i organiserte yrkesrettede utdanningstilbud.
– Utdanningsfinansieringen har blitt bedre tilpasset voksnes situasjon ved at det bl.a. tillates en høyere inntekt før stipendet fra Lånekassen reduseres og ved at det gis skattefritak for fri utdanning i arbeidsforhold.
– For å stimulere utviklingen av opplæringstilbud som utnytter de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena, har staten bidratt med budsjettmidler som delfinansiering av et kompetanseutviklingsprogram for utviklingskontrakter og nye opplæringstilbud innenfor etter- og videreutdanning.

Nærings- og konkurransepolitikk

Utvalget drøftet konkurransepolitikkens rolle for å bidra til lav prisstigning og bedre fungerende vare- og tjenestemarkeder. Det la særlig vekt på behovet for et sterkt konkurransetilsyn og at oppfølgingen av konkurransemyndighetenes arbeid med offentlige reguleringer måtte styrkes. Utvalget skulle også se på næringspolitikkens rolle. Det tilrådde at det skulle arbeides videre med spørsmål om hvordan kapitalmarkedet virket, herunder tilgangen på risikovillig kapital til næringslivet. Særlig ble det fokusert på situasjonen for små- og mellomstore bedrifter (SMB) da utvalget så for seg at det var blant disse at privat sysselsetting kunne vokse, samtidig som mange SMB hadde problemer med tilgang på egenkapital.

Oppfølging: En ny konkurranselov trådte i kraft 1. januar 1994 og avløste prisloven fra 1953. Loven utvidet forbudet mot konkurransehindrende adferd i næringslivet. Den fastslår også at det er en oppgave for konkurransemyndighetene å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. Det er åpnet for økt konkurranse i deler av næringslivet som tidligere var sterkt offentlige regulert, bl.a. i markedene for luftfart, teletjenester og energi. Disse endringene er nærmere omtalt i avsnitt 13.2.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble etablert med virkning fra 1. januar 1993 og var resultatet av en fusjon av Distriktenes utbyggingsfond (DU), Industrifondet, Småbedriftsfondet og Den norske industribank. Med virkning fra 1. januar 1997 ble Statens fiskarbank integrert i SND og fra 1. januar 2000 Statens landbruksbank. SND er en vesentlig finansieringskilde for små og mellomstore bedrifter. Det er videre etablert flere spesielle ordninger for å lette tilgangen på risikokapital, herunder såkornfondet. Tilgang på risikokapital er nærmere drøftet i avsnitt 13.4.

Offentlig sektor

Utvalget vurderte også hvordan endringer i offentlige budsjetter kunne bidra til å styrke sysselsettingen på kort og lang sikt. Utvalget pekte på at et nødvendig element i et samlet opplegg for økt sysselsetting i 1990-årene er at overføringer til næringsliv og husholdninger begrenses og erstattes med tiltak som gir gunstigere virkning på sysselsettingen. Det ble foreslått at overføringene i 1994-budsjettet skulle reduseres med 5 mrd. kroner, og at et eget utvalg skulle konkretisere en slik reduksjon i overføringene.

Oppfølging: I NOU 1993: 11 *Mindre til overføringer – mer til sysselsetting* , ble det foretatt en gjennomgang av hvordan forslaget om å kutte 5 mrd. kroner i overføringene kunne gjennomføres. Utvalgets medlemmer fremmet ulike forslag til kutt i overføringene som til sammen beløp seg til om lag 5 mrd. kroner. Jordbruksoverføringene var den største enkeltposten blant kutteforslagene. Overføringsutvalgets innstilling ble gitt en bred omtale i revidert nasjonalbudsjett 1993 og i nasjonalbudsjettet for 1994 ble det fremmet konkrete forslag til innstramminger i overføringene på 3 mrd. kroner. Tall for 1990-tallet viser at statlige overføringer til private, eksklusiv dagpenger, hadde en gjennomsnittlig årlig realvekst på 1,6 pst. Tilsvarende tall for veksten i de øvrige statlige utgifter, eksklusiv utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, var til sammenlikning på 1,2 pst. 1995 var det eneste året på 1990-tallet med

realnedgang i overføringene til private, eksklusiv dagpenger. Statlige subsidier er den eneste overføringsposten som har vist nedgang på 1990-tallet, med en gjennomsnittlig årlig realreduksjon på 4,3 pst. I tallet for subsidier inngår bl.a. mye av næringsstøtten. For nærmere omtale av utviklingen i næringsstøtten, se avsnitt 13.2.5. Pensjonsstønadene utgjør den største overføringsposten til private og hadde en gjennomsnittlig årlig realvekst på 2,2 pst. på 1990-tallet.

10.3 OECDs sysselsettingsstudie

Ministerrådet i OECD vedtok under det norske formannskapet våren 1992 å iverksette en toårig sysselsettingsstudie. Bakgrunnen for det norske initiativet var massearbeidsledigheten i OECD-området, erfaringene fra den kraftige nedgangs-konjunkturen i Norge på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet, og arbeidet i sysselsettingsutvalget som ble oppnevnt høsten 1991. Ministerrådet i OECD besluttet å forsterke innsatsen for igjen å oppnå balansert vekst, og inviterte generalsekretæren til å sette i gang en omfattende og helhetlig utredningsinnsats for å identifisere årsakene til den høye ledigheten og virkemidlene for å redusere den.

Med utgangspunkt i ministerrådets mandat gjennomgikk OECDs sekretariat relevant litteratur og erfaringsmateriale og gjennomførte omfattende utredninger. Resultatene av dette arbeidet ble presentert i sysselsettingsstudien, «Fakta, analyser, strategi», som ble behandlet på ministerrådsmøtet våren 1994. I sysselsettingsstudien ga OECD analyser av årsakene til arbeidsledighet og sine tilrådinger for hvordan arbeidsledigheten kunne reduseres, og sysselsettingen og verdiskapingen økes. Studien anviser en strategi for å forbedre OECD-landenes evne til strukturelle tilpasninger ved å øke evnen til omstilling og nyskaping.

OECD foretar årlige gjennomganger av medlemslandenes økonomiske situasjon. I disse studiene har det blitt gitt en grundig vurdering av hvordan medlemslandene har fulgt opp anbefalingene i sysselsettingsstudien om å gjennomføre strukturpolitiske tiltak. OECDs anbefalinger til Norge er omtalt i avsnitt 12.2.

10.3.1 Sysselsettingsstudien – anbefalingene

En grunnleggende erkjennelse i sysselsettingsstudien er at høy arbeidsledighet ikke bør møtes med politiske tiltak som reduserer omstillingstakten i økonomien. OECDs tilråding er i stedet at landene bør sikte mot å redusere ledigheten ved å gjenopprette økonomiens evne til å tilpasse seg til endrede rammevilkår, ved å stimulere til kompetanseoppbygging og ved å få til innovasjon. OECD understreker at dette må skje i samsvar med velferdspolitiske målsettinger og spesielle institusjonelle forhold i det enkelte medlemsland. Det er samtidig sentralt at velferdspolitiske målsettinger nås ved politikk som ikke har utilsiktede og uønskede bieffekter. I sysselsettingsstudien pekes det på en tosidig utfordring – en må kritisk gå igjennom hele bredden av politikktiltak som er gjennomført i løpet av de siste 30 årene og identifisere tiltak som har redusert økonomiens evne til omstilling og nyskaping. Deretter må en ta sikte på å fjerne disse uheldige insentivene uten at dette

kommer i konflikt med det enkelte samfunns grunnleggende velferdspolitiske målsettinger.

Sysselsettingsstudien tar utgangspunkt i at den fundamentale løsningen på sysselsettingsproblemer er å skape nye jobber. OECD peker på en del grunnleggende karakteristika ved de nye jobbene:

– Nye jobber vil i stor grad komme innen tjenesteytende næringer.
– Ny jobber må i stor grad komme innen privat sektor. Anstrengte offentlige finanser og høyt skattetrykk gjør sterk vekst i offentlig sysselsetting lite aktuelt i de fleste OECD-land.
– Nye jobber, særlig innen industrien, vil være kunnskapsintensive. I en globalisert økonomi kan ikke OECD-landene konkurrere på lønn med lavlønns produsentland. Nyskapingen må komme i innovative bedrifter som utnytter teknologi effektivt.
– Mange nye jobber vil være kjennetegnet av lav produktivitet og lav lønn. Dette kan være uønsket fra en velferdspolitisk synsvinkel, men vil samtidig kunne bidra til å trekke arbeidsledige personer med lave kvalifikasjoner inn i jobb. Det er viktig å gjennomføre politikktiltak som kan minimere denne konflikten.

I sysselsettingsstudien er OECDs strategi for nyskaping og omstilling formulert som en balansert miks av makroøkonomisk politikk og strukturreformer som er summert opp i generelle tilrådinger på ti hovedområder:

1) Makroøkonomisk politikk

Makroøkonomisk politikk har en viktig rolle å spille når det gjelder å redusere arbeidsledighet både på kort og lang sikt. På kort sikt kan makroøkonomisk politikk redusere svingninger i produksjon og sysselsetting over konjunktursyklen, mens den på lengre sikt må sikre sunne statsfinanser og prisstabilitet som et grunnlag for bærekraftig vekst i produksjon og sysselsetting.

2) Utvikling og utbredelse av teknologi

Teknologisk utvikling er hoveddrivkraften som bestemmer vekst i produktivitet, sysselsetting og levestandard på mellomlang og lang sikt. Selv om arbeidskraftbesparende teknisk framgang kan bidra til at enkelte jobber forsvinner på kort sikt, vil høyere produktivitet øke realinntekten og den samlede etterspørselen i økonomien. OECD-landene bør gjennomføre tiltak som bedrer deres evne til å skape og ta i bruk ny teknologi. Dette vil legge grunnlag for nye jobber kjennetegnet av høy produktivitet og høy lønn.

3) Fleksibel arbeidstid

Etter OECDs vurdering vil mer fleksible arbeidstidsordninger, både for korte perioder og over livsløpet, bidra til høyere sysselsetting. Det er blant annet viktig å legge til rette for vekst i omfanget av selvvalgt deltidsarbeid. Myndighetene bør avvikle reguleringer som er til hinder for deltidsarbeid, og tilpasse skatte- og overføringssystemer slik at disse ikke virker diskriminerende overfor arbeidstakere som velger å arbeide deltid.

4) Foretaksomhet

Bredt baserte politikktiltak er nødvendig for å stimulere til nyetableringer i privat sektor. Myndighetene bør avvikle reguleringer som hemmer foretaksomhet og sørge for at næringspolitikken ikke utformes slik at den støtter etablerte og store bedrifter på bekostning av nye og små bedrifter. I tillegg bør offentlige opplysningskampanjer gjennomføres med sikte på å stimulere til foretaksomhet. Myndighetene bør arbeide for å fjerne eventuelle negative assosiasjoner relatert til konkurser og mislykkede etableringer. Programmer som stimulerer foretaksomhet og små bedrifter bør være en integrert del av lokale og regionale utviklingsstrategier.

5) Fleksible lønninger og arbeidskostnader

Landene bør øke fleksibiliteten i lønningene, både i privat og offentlig sektor, slik at lønningene i større grad tilpasses lokale forhold i arbeidsmarkedet og tydeliggjør sammenhengen mellom lønnsnivå og produktivitet. Særlig bør lønnsnivået for unge og personer med lave kvalifikasjoner i større grad tilpasses den enkeltes erfaringsbakgrunn og kvalifikasjonsnivå. Dette kan bidra til at disse gruppene lettere kommer i arbeid. I land hvor mulighetene for å få til større fleksibilitet i lønningene er begrenset, bør myndighetene ta sikte på å redusere arbeidskostnadene utover lønn. Arbeidskostnader utover lønn – arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og andre sosiale kostnader – skaper en kile mellom hva arbeidsgivere må betale for å ansette en arbeider og hva arbeidstakeren får utbetalt. Disse kostnadene har i løpet av 1970- og 1980-tallet vokst sterkt, og har etter OECDs vurdering bidratt til at arbeidsledigheten har økt. Tiltak som kan redusere disse kostnadene er endringer i skattesystemet, sosialpolitikken, konkurransepolitikken og lønnsforhandlingssystemet.

6) Endringer i oppsigelsesvernet

Bestemmelser om oppsigelsesvern virker i to motsatte retninger. På den ene siden kan langsiktige relasjoner mellom arbeidsgivere og arbeidstakere stimulere bedriftene til investere i arbeidstakernes kompetanse og utvikling, noe som kan lede til høyere produktivitet og avlønning for de ansatte, og bidra til høyere sysselsetting. På den andre siden kan bedrifter, i frykt for å måtte beholde arbeidstakere de egentlig ønsker å si opp, bli forsiktige med å ansette nye arbeidstakere. Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper på arbeidsmarkedet å komme i arbeid. Utformingen av bestemmelser om oppsigelsesvern må balansere disse to virkningene. Etter OECDs vurdering bør oppsigelsesvernet i mange OECD-land mykes opp. I tillegg bør en i større grad tillate bruk av midlertidige ansettelser.

7) Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Arbeidsmarkedspolitikken bør etter OECDs syn vris fra passive tiltak, som arbeidsledighetstrygd, mot mer aktive arbeidsmarkedstiltak. Utgiftene til arbeidsmarkedspolitikk er fremdeles dominert av passive tiltak i de fleste OECD-land. Det er viktig at aktive tiltak utformes så effektivt som mulig, og at

de rettes inn mot spesielle målgrupper eller spesielle arbeidsmarkedsproblemer. Videre må aktive og passive arbeidsmarkedstiltak sees i sammenheng.

8) Bedre arbeidsstyrkens kvalifikasjoner

Å øke den enkelte arbeidstakers kompetanse må være en livslang prosess hvis OECD-økonomiene skal kunne skape kunnskapsbaserte arbeidsplasser med høy lønnsevne. Dette må være en sentral målsetting for utdanningspolitikken, på linje med andre fundamentale sosiale og kulturelle målsettinger. Dette vil kreve en betydelig omlegging av utdanningspolitikken i mange land, og det er særlig tre problemområder som krever oppmerksomhet: kvaliteten på grunnutdanningen, overgangen fra skole til arbeid og investering i yrkesrelatert kompetanse, særlig for de minst kvalifiserte arbeidstakerne.

9) Trygdereformer

Arbeidsledighetstrygd og andre relaterte overføringsordninger ble opprinnelig konstruert for å sikre midlertidig inntektsstøtte til arbeidsledige. Etter hvert som omfanget av langtidsledige har økt sterkt i OECD-området, har disse trygdeordningene i mange land fått preg av å være permanent inntektsstøtte. For å begrense de negative insentiveffektene, samtidig som en viss minimumsbeskyttelse opprettholdes, bør myndighetene etter OECDs vurdering redusere kompensasjonsgraden i arbeidsledighetstrygden. I tillegg bør en praktisere kravet om tilgjengelighet for arbeid strengt og tilby aktive arbeidsmarkedstiltak i stedet for bare å betale ut arbeidsledighetstrygd over lang tid. Myndighetene bør bedre de økonomiske insentivene for ledige til å ta arbeid gjennom å redusere skatt og andre kostnader for lave inntekter. Samtidig bør en redusere avkortingen av arbeidsledighetstrygden når mottakeren tar deltidsarbeid.

10) Bedre konkurranseforholdene på produktmarkedene

Bedrede konkurranseforhold på produktmarkedene vil motvirke monopolistiske tendenser og bidra til en mer innovativ og dynamisk økonomi. OECD understreker betydningen av å redusere imperfeksjoner i produktmarkedene. Monopolistiske tendenser kan føre til uttak av monopolprofitt eller et unormalt høyt lønnsnivå. Dette fører til at produksjon og sysselsetting blir lavere sammenliknet med en situasjon med effektiv konkurranse. Økt konkurranse bidrar til en høyere produktivitetsvekst og høyere samfunnsmessig velferd.

10.3.2 Lærdommer fra OECDs sysselsettingsstudie

Til ministerrådsmøtet våren 1999 presenterte OECD erfaringene med sysselsettingsstrategien i rapporten «The OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policies». Hovedkonklusjonen er at land som har opplevd høy ledighet og som har gjennomført bredt anlagte reformer i tråd med OECDs anbefalinger, stort sett har lykkes bedre i å snu utviklingen på arbeidsmarkedet og redusere ledigheten enn land som ikke har gjort dette.

Rapporten legger fram et stort erfaringsmateriale for å underbygge at en politikk i tråd med sysselsettingsstrategiens anbefalinger kan redusere arbeidsledigheten på varig basis. Rapporten peker på at det ser ut til at en

lykkes best når en gjennomfører reformer over en bred front og samtidig tar hensyn til det enkelte lands institusjonelle, kulturelle og sosiale særtrekk. Hovedkonklusjonene i rapporten er:

– Samspillet mellom makroøkonomisk politikk og strukturreformer er viktig for den samlede økonomiske utviklingen. Det kan oppstå både positive og negative vekselvirkninger mellom makropolitikk og reformer for å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte. For eksempel kan oppmyking av stillingsvernet bidra til redusert segmentering i arbeidsmarkedet og økt sysselsetting. Hvis dette skjer under en lavkonjunktur, kan imidlertid den umiddelbare effekten være økt arbeidsledighet. Reformer kan også støtte opp under makroøkonomisk politikk. For eksempel kan reformer som bidrar til å redusere strukturledigheten, styrke budsjettbalansen og derigjennom øke handlingsrommet i finanspolitikken. Tilsvarende kan strukturpolitikk som reduserer tendensen til at reallønninger og priser justeres sakte nedover i dårlige tider, men raskt oppover i gode tider, sette stabiliseringspolitikken bedre i stand til å dempe nedgangskonjunkturer.
– Målrettede tiltak mot grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet er nødvendig. Yrkesdeltakelsen blant kvinner, unge og eldre arbeidstakere varierer svært mye mellom OECD-landene, mens forskjellene i yrkesdeltakelsen for voksne menn i alderen 25 – 54 år er betydelig mindre. Forskjellene for kvinner, unge og eldre forklarer dermed mesteparten av forskjellene i sysselsetting og arbeidsledighet mellom OECD-landene. Etter OECDs vurdering er den beste måten å øke sysselsettingen blant grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, å iverksette tiltak som er rettet inn mot å redusere den generelle arbeidsledigheten. Myndighetene bør imidlertid kombinere generelle tiltak med målrettede tiltak mot sårbare grupper. Et eksempel er reformer som letter overgangen fra skole til arbeid. Land med godt utviklede lærlingesystemer har lav arbeidsledighet for ungdom, til tross for at den totale arbeidsledigheten i enkelte av disse landene er høy. Tilsvarende har land som har lagt til rette for selvvalgt deltidsarbeid og bruk av midlertidige kontrakter, i større grad enn andre klart å integrere grupper med svak tilknytning på arbeidsmarkedet. Det er bl.a. en klar sammenheng mellom omfanget av deltidsarbeid og yrkesdeltakelsen blant kvinner, noe norske erfaringer vitner om. Generelt understreker OECD viktigheten av at inngangen til arbeidsmarkedet for svake grupper ikke snevres inn på grunn av høye arbeidskostnader, for eksempel i form av minimumslønninger, eller et strengt stillingsvern.
– Tiltak for å redusere arbeidstilbudet er ingen løsning. I flere land hvor arbeidsledigheten er høy, har myndighetene søkt å redusere ledigheten gjennom tiltak som reduserer arbeidstilbudet, i første rekke ved å oppmuntre eldre arbeidstakere til å gå av med førtidspensjon. Erfaringene viser at slike tiltak i liten grad bidrar til å skape arbeidsplasser for yngre arbeidstakere. Effekten av slike tiltak er i hovedsak lavere yrkesdeltakelse blant eldre arbeidstakere, redusert produksjonspotensiale i økonomien og et økende press på offentlige finanser. I tillegg skaper førtidspensjoneringsordninger en uheldig dynamikk ved at bedriftene blir lite interessert å satse opplærings- og utviklingsressurser på eldre arbeidstakere. Dette øker igjen risikoen for at eldre arbeidstakerne blir arbeidsledige.

- Tiltak som stimulerer til økt produktivitetsvekst, vil øke levestandarden. Tiltak som bidrar til å økt foretaksomhet, sterkere konkurranse i vare- og tjenestemarkedene og spredning av ny teknologi vil kunne øke produktivitetsveksten. OECD understreker også sterkt betydningen av en utdanningspolitikk som øker omfanget og verdien av kunnskapskapitalen i samfunnet på en mest mulig effektiv måte.
- Synet på fordelingspolitikk er den viktigste forklaringen på forskjeller i politikkstrategier mellom landene. Det sentrale spørsmålet som skiller landene som har gjennomført bredt anlagt reformer fra landene som ikke har gjort dette, er forskjeller i vurderingen av potensielle konflikter mellom et bedre fungerende arbeidsmarked og hensynet til jevn fordeling og sosial enhet. OECD peker i rapporten på at implementering av sysselsettingsstrategien krever at myndighetene forplikter seg til strategien over tid, og at den oppnår bred politisk støtte. Dette er viktig siden det tar tid før reformene resulterer i lavere arbeidsledighet, og fordi politiske myndigheter ofte vil stå overfor vanskelige avveininger mellom ulike målsettinger. OECD peker på nødvendigheten av å involvere partene i arbeidslivet i et forpliktende samarbeid om nødvendige reformer.

10.4 EUs sysselsettingspolitikk

EU har i løpet av de siste årene utformet en helhetlig europeisk sysselsettingsstrategi. Det formelle grunnlaget for EUs sysselsettingsstrategi ble lagt ved undertegnelsen av Amsterdam-traktaten i juni 1997, som inneholder et eget kapittel om sysselsetting. Amsterdam-traktaten trådte formelt i kraft 1. mai 1999, men sysselsettingskapitlet ble i stor grad fulgt opp allerede på EUs toppmøte om sysselsetting i Luxembourg i november 1997, der de første retningslinjene for medlemslandenes sysselsettingspolitikk ble vedtatt. Amsterdam-traktaten er del av EUs traktatgrunnlag, og fremme av sysselsetting er nå en del av EUs fellesanliggender. Målet om høy sysselsetting skal tas i betraktning ved utforming og gjennomføring av fellesskapets politikk og aktiviteter. Hovedvekten legges på å fremme økt samarbeid om og samordning av medlemslandenes sysselsettingsstrategier gjennom felles målsettinger og erfaringsoverføring mellom landene.

Hovedpunktene i Amsterdam-traktaten er:

- Medlemsstatene og Fellesskapet skal arbeide sammen om å utvikle en samordnet sysselsettingsstrategi.
- Fellesskapet skal bidra til og støtte samarbeid mellom medlemslandene, og om nødvendig støtte opp under sysselsettingspolitikken på nasjonalt nivå med tiltak på fellesskapsnivå.
- På grunnlag av en drøfting i Det europeiske råd, skal Rådet hvert år vedta retningslinjer for sysselsettingspolitikken som medlemslandene skal ta hensyn til ved utforming av politikken på nasjonalt nivå. Retningslinjene for sysselsettingspolitikken skal være i samsvar med retningslinjene som er vedtatt for den økonomiske politikken.
- Medlemsstatene skal hvert år rapportere om tiltakene de har satt i verk for å gjennomføre sysselsettingspolitikken, noe som skjer i såkalte nasjonale handlingsplaner. Rådet skal eksaminere landenes gjennomføring av poli-

tikken. Hvis nødvendig, kan Rådet vedta anbefalinger til de enkelte medlemsland. Rådet kan vedta å gjennomføre tiltak for å fremme samarbeid, informasjonsutveksling og nye virkemidler på sysselsettingsfeltet.

EUs retningslinjer for sysselsettingspolitikken for 2000 er i hovedtrekk en videreføring av de retningslinjer som ble vedtatt første gang på EUs toppmøte for sysselsetting i Luxembourg i 1997. Retningslinjene er konsentrert rundt fire pilarer – henholdsvis sysselsettingsevne (employability), entreprenørkultur (entrepreneurship), tilpasningsevne (adaptability) og like muligheter (equal opportunities),

Pilaren om sysselsettingsevne omhandler hvordan arbeidsstyrken lettere kan sysselsettes gjennom økt bruk av aktive tiltak, gjennom bedre skole- og utdanningssystem, ved at partene legger til rette for livslang læring og ved at trygde- og skattesystemet gir insentiver til å søke og ta arbeid. Arbeidsmarkedspolitikken bør endres fra passive tiltak over mot mer aktive tiltak, og omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak må økes. Konkret foreslås det at:

- Innen 4 år bør andelen av de ledige som deltar på tiltak nærme seg gjennomsnittet av de tre beste EU-landene, dog minst 20 prosent.
- Alle unge arbeidsløse skal innen seks måneders ledighet få tilbud om en ny start i form av utdannelse, omskolering, arbeidstrening, jobb eller andre tiltak.
- Alle ledige skal innen 12 måneders ledighet få tilbud om en ny start gjennom et av tiltakene nevnt for ungdom, eller mer generelt gjennom tilbud om yrkesveiledning.

Det er i alt vedtatt 22 målformuleringer innen de fire pilarene. De fleste av disse målformuleringene er relativt generelle, med unntak av de tre som er nevnt over.

EU-landene legger hvert år fram nasjonale handlingsplaner for kommisjonen basert på retningslinjene vedtatt av sosial- og arbeidsministerne. Medlemslandenes årlige handlingsplaner og gjennomføring av tidligere handlingsplaner blir vurdert av Kommisjonen og oppsummert i en årlig felles sysselsettingsrapport for EU-landene (Joint Employment Report). Basert på denne rapporten kommer kommisjonen med forslag til retningslinjer for det kommende året. 1999 var det første året Amsterdam-traktaten formelt var i kraft, og kommisjonen kunne komme med anbefalinger til medlemslandene. Kommisjonen kom med i alt 55 anbefalinger til medlemslandene. Av disse ble 53 vedtatt av arbeids- og sosialministrene, mens to ble trukket av kommisjonen på grunn av uenighet om forutsetningene som lå til grunn for dem.

På EUs toppmøte i Lisboa i mars 2000 om Sysselsetting, økonomisk reform og sosialt samarbeid ble det satt som overordnet mål at sysselsettingsraten [62] i EU skulle øke fra dagens 61 prosent til 70 prosent innen 2010, og at kvinners sysselsettingsrate skal øke til 60 prosent fra dagens nivå på 51 prosent. Sentralt i strategien for å oppnå dette målet er økt satsing på informasjonsteknologi for at EU bedre skal kunne hevde seg i en kunnskapsbasert økonomi. Toppmøtet fastslo også at det ikke er behov for å innføre ytterligere

62. Sysselsatte som andel av befolkningen i alderen 15–64 år.

prosesser i EU-systemet, men at en skulle arbeide videre med å styrke de prosessene som allerede er i gang, jf. neste avsnitt.

På møtet i Det europeiske råd i juni 1999 ble det vedtatt en sysselsettingspakt (European Employment Pact) siktet inn mot å styrke innsatsen for å redusere ledigheten og øke sysselsettingen på varig basis. Sysselsettingspakten er i samsvar med eksisterende politikk, slik dette kommer til uttrykk i EUs retningslinjer for den økonomiske politikken (Broad Economic Guidelines), EUs sysselsettingsstrategi og den såkalte Cardiff-prosessen. Pakten bygger på tre hovedelementer:

– Størst mulig samordning mellom lønnsutvikling, finans- og pengepolitikk. Det etableres en makroøkonomisk dialog mellom Rådet, Kommisjonen, Den europeiske sentralbanken og partene i arbeidslivet for å bidra til en vekst- og stabilitetsorientert makroøkonomisk utvikling. (Køln-prosessen)
– Videre utvikling og bedre implementering av EUs sysselsettingsstrategi (Luxembourg-prosessen).
– Omfattende strukturreformer med sikte på å øke innovasjonsevnen og effektiviteten i arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og markedene for varer og tjenester (Cardiff-prosessen).

EU legger sterk vekt på den sosiale dialogen, dvs. kontakten mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, i utformingen av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i EUs sysselsettingsstrategi gjennom deltakelse i rådgivende komiteer på EU-nivå og konsultasjon på nasjonalt nivå ved utformingen av de nasjonale handlingsplanene. EU berører imidlertid i liten grad lønnsdannelsen i sine retningslinjer for sysselsettingspolitikken.

Partene har også innflytelse på arbeidslivslovgivningen i EU ved at avtaler inngått mellom arbeidslivets parter på EU-nivå kan bli vedtatt som direktiv. Det er Rådet som endelig vedtar direktivene i EU. Når partene har forhandlet fram en avtale som fremmes som forslag til direktiv, kan Rådet velge enten å innføre avtalen som et direktiv eller å forkaste den. Rådet har ikke anledning til å gjøre endringer i avtalen. Hittil har partene fremmet tre avtaler og alle har blitt vedtatt som direktiv. Direktivene omfatter foreldrepermisjon (1995), deltidsarbeid (1997) og midlertidige ansettelser (1999). Det er enighet blant partene om å forhandle om en avtale for ansatte i vikarbyråer. EØS-avtalen sikrer at de norske arbeidslivspartene deltar i diskusjonene om nye avtaler. Det vises til avsnitt 5.2 for en nærmere omtale av den sosiale dialogen.

Kapittel 11
Makroøkonomisk stabilitet

Utvalget er bedt om å «drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid. I denne sammenhengen skal det legges vekt på tiltak som kan bidra til å bedre økonomiens virkemåte og det skal drøftes hvordan konjunktursvingninger kan reduseres.»

Dette kapitlet er bygget opp på følgende måte: I avsnitt 11.1 drøftes betydningen av makroøkonomisk stabilitet. Herunder belyses kostnader som oppstår når økonomien kommer ut av balanse og det oppstår store tilbakeslag i produksjon og sysselsetting og ledigheten øker. Dernest gir avsnitt 11.2 en oversikt over hovedelementene i stabiliseringspolitikken. I avsnitt 11.3 drøftes de utfordringer norsk økonomi står overfor på kort og lang sikt som kan true balansen i den økonomiske utviklingen. Utvalgets vurderinger er samlet i avsnitt 11.4.

11.1 Betydningen av makroøkonomisk stabilitet

Etter en relativt stabil og sterk vekst i norsk økonomi fra 1950 til 1980, har konjunkturbevegelsene blitt mer markerte på 1980- og 1990-tallet, jf. gjennomgangen i kapittel 3. Den økte ustabiliteten har i betydelig grad påvirket arbeidsmarkedet. Fra 1950 til 1980 holdt arbeidsledigheten seg på et stabilt, lavt nivå, mens det etter 1980 har vært betydelige svingninger i ledigheten. Tendensen til økte konjunkturutslag, bl.a. i arbeidsledigheten, representerer ikke noe særnorsk fenomen, men finnes igjen også for andre OECD-land, jf. gjennomgangen i kapittel 3 og figur 3.1. Samtidig kan de betydelige konjunkturbevegelsene i Fastlands-Norge siden midt på 1980-tallet i stor grad tilskrives innenlandske forhold og svingninger i oljeinvesteringene.

Erfaringer fra Norge og andre land de to siste tiårene viser at makroøkonomisk ustabilitet medfører betydelige samfunnsmessige kostnader:

– Kraftige konjunkturbevegelser har ført til store svingninger i *arbeidsmarkedet* . Sett fra samfunnets side representerer arbeidsledighet en dårlig utnyttelse av en viktig ressurs, og lavere produksjon og velstand enn det en ellers kunne hatt. Mange land har også opplevd at arbeidsledigheten går lettere opp enn ned, slik at midlertidige konjunkturtilbakeslag kan føre til en varig økning i arbeidsledigheten.
– Kraftige konjunkturbevegelser har bidratt til *feilinvesteringer i realkapital* . Under oppgangen midt på 1980-tallet økte de private investeringene i boliger og næringsbygg betydelig, noe som ga økt beholdning av boliger og næringsbygg og økt produksjonskapasitet i bygg- og anleggsnæringen. Det påfølgende fallet i etterspørselen førte dermed til stor overkapasitet, særlig for næringsbygg. Det tok mange år med lave nyinvesteringer og prisfall før markedet for næringsbygg igjen var i rimelig balanse.
– Den sterke nedgangen i prisene på boliger og næringseiendommer på slutten av 1980-tallet bidro i stor grad til de finansielle problemene som bygde seg opp i privat sektor. Dette ledet igjen fram til *bankkrisen* tidlig

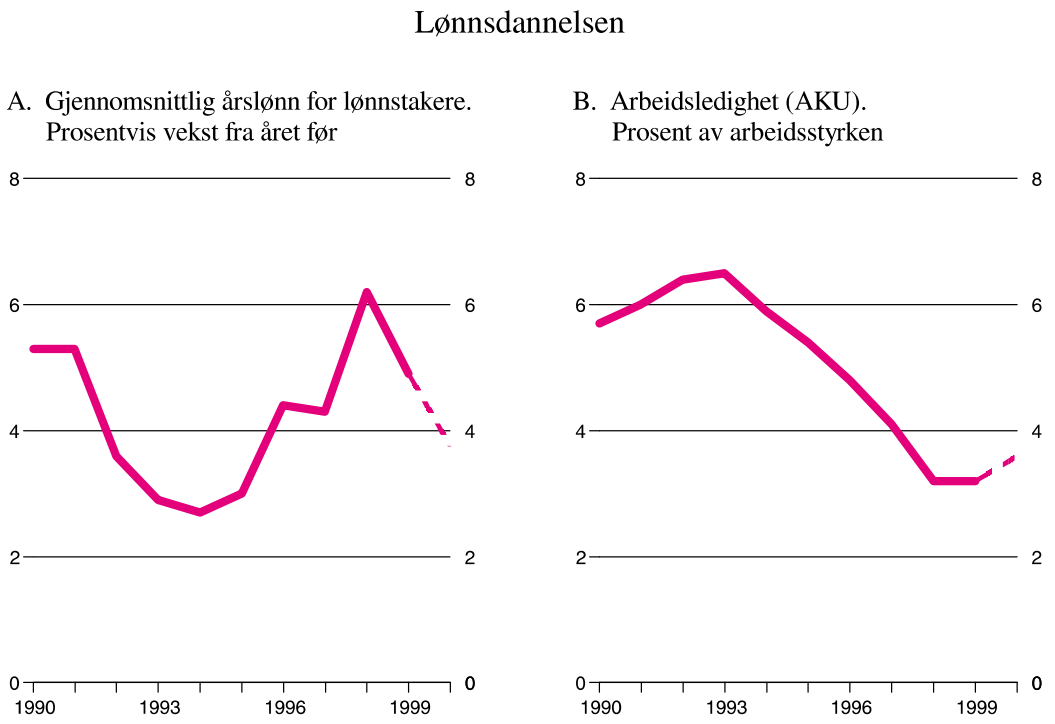
på 1990-tallet. Mange andre land har gjort tilsvarende erfaringer. Sterke svingninger i eiendomsmarkedene, og i noen grad også aksjemarkedene, innebærer en betydelig risiko for alvorlig finanskriser.

De potensielt store samfunnsmessige kostnadene ved en ustabil makroøkonomisk utvikling tilsier at det er grunn til å ha et høyt ambisjonsnivå i stabiliseringspolitikken. Det er imidlertid verken ønskelig, eller mulig, å finstyre utviklingen slik at konjunktursvingninger unngås helt. På samme måte som store konjunkturbevegelser kan medføre betydelige samfunnsmessige kostnader, vil et for høyt ambisjonsnivå kunne innebære tiltak som begrenser både omstillingstakten og vekstevnen i økonomien. Siktemålet i stabiliseringspolitikken er derfor først og fremst å dempe konjunkturutslagene og unngå at arbeidsledigheten festner seg på et høyt nivå.

Det er flere forhold som gjør det svært krevende å føre en aktiv stabiliseringspolitikk. Blant annet er det knyttet betydelig usikkerhet både til vurderinger av den aktuelle situasjonen i økonomien og til den økonomiske utviklingen framover. Dette var for eksempel tilfellet midt på 1980-tallet, da den kraftige oppgangen lenge ble undervurdert. Det er også problemer knyttet til det tidstapet som ligger i selve beslutningsprosessen, samt at det tar en viss tid før tiltakene får effekt på den økonomiske aktiviteten. I enkelte situasjoner er det derfor en fare for at en aktiv motkonjunkturpolitikk kan bidra til å forsterke konjunktursvingningene, isteden for å dempe dem.

I de fleste land ble tiltroen til at myndighetene kunne finstyre økonomien gjennom en aktiv stabiliseringspolitikk, betydelig svekket midt på 1970-tallet. Den internasjonale nedgangen på 1970-tallet, hvor kraftig oppgang i oljeprisen førte til økt inflasjon, økt arbeidsløshet og underskudd i utenriksøkonomien i mange OECD-land, viste seg vanskelig å motvirke gjennom en tradisjonell etterspørselsregulerende politikk. Det internasjonale konjunkturtilbakeslaget bidro samtidig til å svekke statsfinansene i mange land, noe som også begrenset mulighetene for en aktiv finanspolitikk.

Høy sysselsetting, lav ledighet, stabil prisvekst og balanse i utenriksøkonomien og offentlige budsjetter er viktige forutsetninger for en balansert utvikling over tid. Hva som tillegges størst vekt i stabiliseringspolitikken har imidlertid variert både over tid og mellom land. I Tyskland har man tradisjonelt lagt størst vekt på å sikre en stabil utvikling i prisnivået, for derigjennom bl.a. å legge grunnlag for lave langsiktige renter, stabile rammevilkår for næringslivet og høye bedriftsinvesteringer. I andre land, herunder Norge, har politikken i større grad vært rettet mot å stabilisere aktivitetsnivået og sysselsettingen direkte gjennom etterspørselsregulerende tiltak. På 1990-tallet har imidlertid de fleste land, også Norge, gradvis lagt økt vekt på lav pris- og kostnadsvekst, fordi dette er viktig for å oppnå en stabil makroøkonomisk utvikling og vekst i økonomien. De markerte tilbakeslagene i norsk økonomi på slutten av 1970-tallet og på slutten av 1980-tallet fulgte begge etter en periode med høy pris- og kostnadsvekst.



Figur 11.1 Gjennomsnittlig årslønnsvekst1) for lønnstakere og arbeidsledighet (AKU). Prosent2)

1) Vekst i gjennomsnittlig årslønn for lønnstakere som utfører et fullt avtalefestet normalt årsverk uten overtid.
2) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

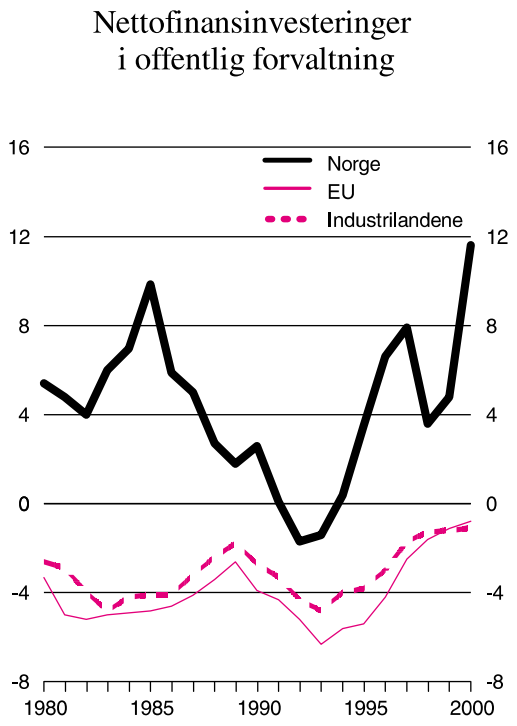
Utviklingen i arbeidsmarkedet i Norge har vært svært positiv siden 1993. Sysselsettingen har økt kraftig, og arbeidsledigheten er halvert, mens mange andre europeiske land har opplevd at arbeidsledigheten har bitt seg fast på et høyt nivå. Det inntektspolitiske samarbeidet har trolig i vesentlig grad bidratt til de gode resultatene i det norske arbeidsmarkedet, bl.a. ved at det har gjort det mulig å føre en samordnet politikk for å dempe utslagene i arbeidsmarkedet ved konjunkturomslag. Enigheten i Arntsen-utvalget våren 1999 er et eksempel på dette. Da ble partene i arbeidslivet enige om å redusere lønnsveksten før det hadde funnet sted noe markert omslag i arbeidsmarkedet, jf. figur 11.1. I de fleste andre europeiske land har en ikke tradisjon for et tilsvarende inntektspolitisk samarbeid mellom partene i arbeidslivet, selv om det finnes noen unntak. I avsnitt 12.3 redegjøres det for det inntektspolitiske samarbeidet i Irland, Nederland, Østerrike og Danmark.

I sterkere grad enn det som er vanlig i andre land er finanspolitikken i Norge blitt brukt forholdsvis aktivt til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette må ses i sammenheng med at de offentlige finansene er gode i Norge sammenliknet med de fleste andre land. Under den dype nedgangskonjunkturen tidlig på 1990-tallet ble denne handlefriheten benyttet av myndighetene for å holde etterspørselen oppe. Etter at konjunkturene snudde, ble det fra og med 1994 ført en relativt stram finanspolitikk. Innstrammingene i

finanspolitikken var imidlertid ikke tilstrekkelige til å hindre at det etter hvert oppsto betydelige pressproblemene i arbeidsmarkedet. Etterspørselen etter enkelte yrkesgrupper har økt betydelig, og mange arbeidsgivere opplever nå at de ikke får besatt stillinger med arbeidstakere som innehar den nødvendige kompetansen.

I mange europeiske land har det vært store underskudd på offentlige budsjetter, slik at den finanspolitisk handlefriheten etter hvert har blitt kraftig redusert, jf. figur 11.2. På denne bakgrunn ble den økte arbeidsledigheten i mange europeiske land på 1990-tallet i liten grad forsøkt motvirket gjennom finanspolitiske tiltak. Tvert i mot ledet behovet for bedring i offentlige finanser til en relativt stram finanspolitikk i flere land, til tross for høy og stigende arbeidsledighet. Tilpasningen til Maastricht-kriteriene og opprettelsen av ØMU var viktig i denne forbindelsen.

Det er store forskjeller når det gjelder hvilken rolle pengepolitikken spiller i stabiliseringspolitikken i de ulike OECD-landene. Det har imidlertid over tid vært en utvikling i retning av at pengepolitikken i stadig sterkere grad brukes som et sentralt instrument i stabiliseringspolitikken. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at en svak utvikling i statsfinansene over mange år har gjort handlefriheten i finanspolitikken liten i mange land.



Figur 11.2 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning [1)2)]*. Prosent av BNP*

1) Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning er det overskuddsbegrepet for offentlig sektor som vanligvis benyttes ved internasjonale sammenlikninger, bl.a. Maastricht-kriteriene.

2) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Petroleumsvirksomheten påvirker både mulighetene og utfordringene i stabiliseringspolitikken i Norge. På den ene siden bidrar oljeinntektene til gode offentlige finanser og dermed økt handlefrihet i finanspolitikken. Dette tilsier isolert sett at en i Norge kan ha et relativt høyt ambisjonsnivå i stabiliseringspolitikken. På den annen side representerer oljevirksomheten, og da særlig de markerte svingningene i oljeinvesteringene, et særnorsk styringsproblem. Svingningene i oljeinvesteringene har i betydelig grad bidratt til svingningene i norsk økonomi, jf. omtalen i avsnitt 3.2.

11.2 Hovedelementene i stabiliseringspolitikken

På begynnelsen av 1990-tallet var norsk økonomi inne i en dyp nedgangskonjunktur, med en historisk sett svært høy arbeidsledighet. Utfordringen den gang lå i å skape så sterk vekst i sysselsettingen at arbeidsledigheten igjen ble redusert til et lavt nivå. Hensynet til utenriksøkonomien tilsa at oppgangen måtte være balansert, med vekst både i det internasjonalt konkurranseutsatte næringslivet, herunder industrien, og i øvrige virksomheter. Det var på denne bakgrunnen Sysselsettingsutvalget i 1992 la fram Solidaritetsalternativet som en nasjonal strategi for varig økt sysselsetting.

I kjølvannet av anbefalingene fra Sysselsettingsutvalget ble det trukket opp en makroøkonomisk arbeidsdeling. Pengepolitikken skulle innenfor denne arbeidsdelingen fortsatt rettes inn mot stabilitet i kronekursen, i tråd med det som hadde vært et hovedmål for pengepolitikken siden politikken med gjentatte devalueringer ble forlatt etter devalueringen i mai 1986. Det inntektspolitiske samarbeidet ble tillagt ansvaret for å forbedre, og deretter opprettholde, industriens konkurranseevne, og finanspolitikken ble tillagt et hovedansvar for å jevne ut konjunktursvingninger. Selv om denne arbeidsdelingen tildelte ulike roller til statsmyndighetene, sentralbanken og partene i arbeidslivet, ble det understreket at de ulike aktørers bidrag måtte betraktes som en helhet. For eksempel vil en stabil valutakurs innebære en mer direkte sammenheng mellom utfallet av lønnsoppgjørene og utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen. På denne måten fikk partene i arbeidsmarkedet et direkte ansvar for bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen, mens en i praksis fram til 1986 hadde motvirket høy lønnsvekst gjennom stadige devalueringer av kronen. Tilsvarende bidro det inntektspolitiske samarbeidet til å øke handlerommet i finanspolitikken, ved å redusere risikoen for at en finanspolitisk stimulans ville føre til økt lønnsvekst. Dette gjorde det lettere for Regjering og Storting å ta i bruk stabiliseringspolitiske virkemidler i en situasjon med svært høy ledighet i norsk økonomi. Videre vil det være lettere for Norges Bank å holde kronekursen stabil, dersom finanspolitikken bidrar til en stabil realøkonomisk utvikling, og partene i arbeidslivet sørger for en kostnadsutvikling i overensstemmelse med kostnadsutviklingen hos handelspartnerne.

Utviklingen i norsk økonomi fra Sysselsettingsutvalget la fram sin innstilling i 1992 og fram til i dag har i det store og det hele vært svært positiv. Veksten i sysselsettingen har vært mer balansert enn under oppgangene på 1970- og 1980-tallet. Sysselsettingen i industrien økte for eksempel litt sterkere enn den samlede sysselsettingen fram til 1998. Økningen i sysselsettingen ga

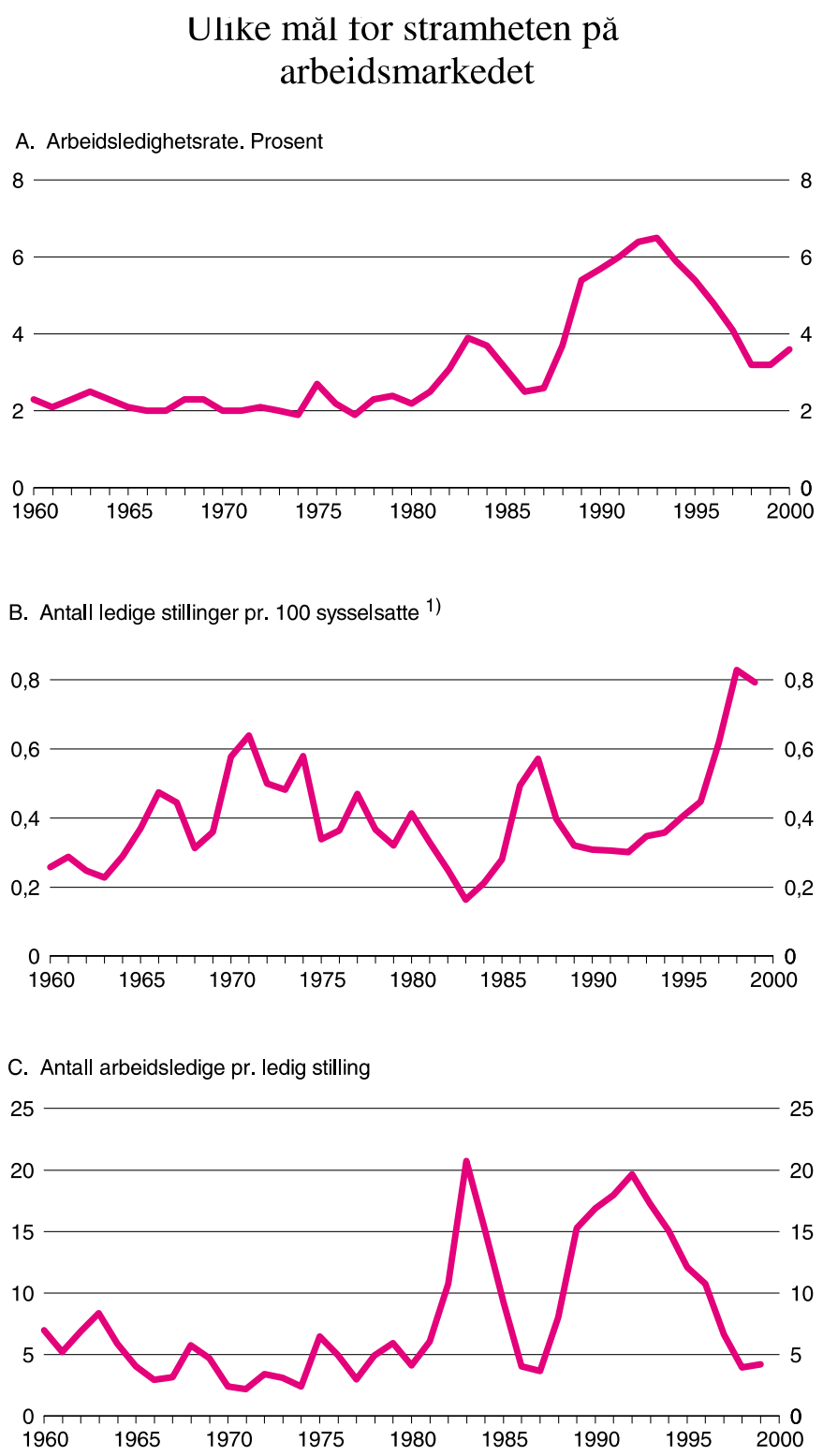
grunnlag for en halvering av arbeidsledigheten i forhold til topppunktet sommeren 1993. Utviklingen i arbeidsmarkedet har vært bedre enn det som ble anslått i Solidaritetsalternativet, jf. gjennomgangen i avsnitt 3.3. Utviklingen står i sterk kontrast til utviklingen i mange andre europeiske land, hvor arbeidsledigheten har holdt seg på et høyt nivå. Bedringen i arbeidsmarkedet har gått sammen med en stabil utvikling i utenriksøkonomien, også regnet utenom eksport av olje- og gass. Pris- og kostnadsveksten har derimot vært noe høyere enn hos handelspartnerne de siste årene. I noen grad må dette ses i sammenheng med at de kontinental-europeiske landene har vært inne i en svært svak konjunktursituasjon. I 1998 kom imidlertid lønnsveksten i Norge ut av kurs sammenliknet med våre handelspartnere. Årslønnsveksten kom opp i 6 pst., om lag det dobbelte av lønnsveksten hos våre handelspartnere. [63] Den gjennomsnittlige lønnsveksten gjennom 1998 var i underkant av 8 pst. Blant annet med utgangspunkt i enigheten i Arntsen-utvalget, lyktes en med å få lønnsveksten ned igjen i 1999, med en årslønnsvekst på knapt 5 pst. Tariffoppgjørene for 2000 peker i retning av en ytterligere reduksjon i lønnsveksten i 2000 og 2001.

Utviklingen i norsk økonomi de siste årene viser at den makroøkonomiske arbeidsdelingen under Solidaritetsalternativet er sårbar for realøkonomisk ustabilitet. Selv om finanspolitikken fram til 1996 var rimelig godt tilpasset konjunkturutviklingen, hindret ikke dette markerte pressproblemer i norsk økonomi på slutten av tiåret. Målt ved stramheten i arbeidsmarkedet har norsk økonomi vært gjennom de sterkeste konjunkturbevegelsene i etterkrigstiden, jf. figur 11.3. Det sterke konjunkturtilbakeslaget tidlig på 1990-tallet må ses i sammenheng med de betydelige ubalansene som bygde seg opp midt på 1980-tallet. I tillegg har pengepolitikken i perioder virket medsyklisk. I slike situasjoner med realøkonomisk ustabilitet undergraves lett tilliten til pengepolitikken.

11.2.1 Den makroøkonomiske arbeidsdelingen på kort og lang sikt

På lang sikt bestemmes nivået på arbeidsledigheten først og fremst av arbeidsmarkedets virkemåte, bl.a. systemet for lønnsfastsettelse og arbeidsmarkedspolitikken. Dette avsnittet tar opp samspillet mellom lønnsfastsettelsen og penge- og finanspolitikken, mens arbeidsmarkedspolitikken drøftes i avsnitt 12.2.

63. Lønnsveksten har variert betydelig mellom ulike grupper og sektorer. Dette drøftes i avsnitt 12.3.



Figur 11.3 Ulike mål på stramheten i arbeidsmarkedet

1) Det er betydelige brudd i statistikken over antall ledige stillinger.
2) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat og Finansdepartementet.

Uavhengig av systemet for lønnsdannelse vil det på lang sikt være en tendens til at reallønningene i gjennomsnitt vokser i takt med produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet. Avvik fra denne lønnsbanen vil over tid være selvkorrigerende – høyere lønnsvekst vil over tid føre til lavere kapitalavkastning, mindre investeringer, og dermed mindre etterspørsel etter arbeidskraft. Dette innebærer at lønnsoppgjørene i det lange løp først og fremst har betydning for hvor høy arbeidsledighet som må til for å realisere en reallønnsutvikling i overensstemmelse med produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet.

Den primære oppgaven for det inntektspolitiske samarbeidet i et langsiktig perspektiv er å bidra til at strukturarbeidsledigheten er lavest mulig. Man bør med andre ord ta sikte på at reallønnen over tid utvikler seg i overensstemmelse med produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet til en så lav arbeidsledighet som mulig.

Pengepolitikkens rolle på lang sikt er å sikre et nominelt anker for økonomien. Valutaforskriften pålegger Norges Bank å sikte mot stabilitet i kronens verdi i forhold til europeiske valutaer, i praksis euro, og dette innebærer at Norge på lang sikt må ha om lag samme inflasjon som i Euro-området.

De langsiktige konsekvensene av finanspolitikken i et makroøkonomisk perspektiv er først og fremst knyttet til ressursfordelingen mellom offentlig og privat sektor i økonomien, i tillegg til nivået på offentlig og landets sparing. Finansieringen av offentlig sektor, og offentlig sektors bruk av sine midler, har imidlertid også betydning for nivået på privat produksjon og for den økonomiske veksten, jf. kapittel 13.

Som omtalt ovenfor, er lønnsdannelsen en sentral faktor bak utviklingen i arbeidsledigheten på lang sikt. Dette betyr imidlertid ikke at pengepolitikkens og finanspolitikkens utforming er uten betydning for ledigheten. Makroøkonomisk politikk vil generelt ha betydning, også på lang sikt, bl.a. fordi mekanismene bak lønnsdannelsen påvirkes av politikkens utforming. Spesielt gjelder dette i situasjoner der lønnsdannelsen er koordinert, slik at lønnssetterne har insentiver til å ta hensyn til virkningen av tariffoppgjørene på den økonomiske politikken. Generelt er det slik at jo sterkere negativ effekt lønnsvekst har på sysselsettingen, desto mer forsiktig vil lønnssetterne være for et gitt nivå på ledigheten, og jo lenger ned kan ledigheten presses. Videre kan penge- og finanspolitikken påvirke strukturledigheten gjennom vellykket stabiliseringspolitikk. I arbeidsmarkedet er det flere mekanismer som kan bidra til at en konjunkturell ledigheten festner seg, se avsnitt 12.2. Økonomisk politikk som demper en økning i ledigheten, kan dermed også forhindre en økning i strukturledigheten. I tillegg kan en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og utdanningspolitikk bidra til å motvirke at en konjunkturell ledighet festner seg.

Den langsiktige arbeidsdelingen skissert over er i utgangspunktet lite egnet når en skal stille opp mer *operative* retningslinjer for den økonomiske politikken. Partene i arbeidslivet forhandler om lønn, ikke om det langsiktige nivået på arbeidsledigheten. I lønnsoppgjørene må en derfor ta utgangspunkt i en retningslinje for hva samlet lønnsvekst bør være. Rammen for samlet lønnsvekst må da bestemmes ut fra hensynet til internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet og det nominelle anker en har valgt for økonomien. Dersom

produktivitetsutviklingen er på linje med produktivitetsutviklingen hos handelspartnerne, og valutakursen skal holdes stabil over tid, må nominell lønnsvekst i et lengre perspektiv være på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne.

Erfaringene fra de siste årene illustrerer betydningen av å ha et nominelt siktemål som den operative retningslinjen for inntektsoppgjørene. Dersom partene i arbeidslivet ikke hadde tatt ansvar for å få lønnsveksten ned etter det høye nivået i 1998, ville det vært nødvendig med strammere penge- og finanspolitikk for å få lønns- og prisveksten ned. Sammen med de negative virkningene av høy lønnsvekst på investeringer og markedsandeler i internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet, kunne denne politikkreaksjonen, medført en betydelig økning i arbeidsledigheten. Det at partene i arbeidslivet tar ansvar i slike situasjoner medfører derfor at penge- og finanspolitikken i mindre grad må brukes for å holde pris- og kostnadsveksten nede, og at en dermed kan oppnå et høyere sysselsettingsnivå.

Når det gjelder den mer operative arbeidsdelingen, bør det legges opp til å videreføre hovedtrekkene i dagens arbeidsdeling i en robust form. Finanspolitikken kan ikke alene jevne ut svingninger i samlet etterspørsel. Pengepolitikken kan også medvirke til stabilisering av etterspørselen på kort sikt, innenfor rammen av det et mer langsiktig nominelt anker tillater. Dette vil gjøre systemet mer robust for sjokk i samlet etterspørsel. Dette er i tråd med den arbeidsdelingen man i dag har, der Norges Bank utnytter det rom for skjønn som ligger i dagens valutaforskrift. En viss stabiliseringspolitisk rolle for Norges Bank kan isolert sett avlaste finanspolitikken, og dermed gi rom for en sterkere vektlegging av finanspolitikkens langsiktige virkninger. Dette betyr samtidig at offentlige utgifter og inntekter i større grad kan fastlegges ut fra de mer grunnleggende politiske hensyn knyttet til størrelsen på offentlig sektor. I lys av de betydelige utfordringene en står overfor i finanspolitikken på noe lengre sikt, knyttet til en kraftig oppgang i antall eldre og nedgangen i oljeinntektene, må det imidlertid uansett legges opp til store overskudd på offentlige budsjetter i årene framover.

Det har vært reist spørsmål ved om pengepolitikken bør forankres i et inflasjonsmål, framfor et valutakursmål. På lang sikt fordrer dagens valutakursmål at inflasjonen i Norge utvikler seg i overensstemmelse med inflasjonen i Euro-området. Når ankeret gis en langsiktig tolkning er disse målene langt på vei sammenfallende. Utvalget har i avsnitt 12.3 lagt vekt på at det er betydelige fordeler knyttet til å videreføre den norske tradisjonen, der den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren spiller en nøkkelrolle i lønnsoppgjørene. Stabilitet i valutakursen bidrar til stabile rammevilkår for det internasjonalt konkurranseutsatte næringslivet, og det synliggjør det ansvar partene i arbeidslivet har for utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen.

Slik lønnsdannelsen har fungert i Norge, har det vært et viktig premiss at det er vurderinger av lønnsomhet og konkurranseevne i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren som skal bestemme rommet for lønnsvekst, og denne sektoren har vært lønnsledende. Som omtalt i avsnitt 12.3, er imidlertid denne ordningen under press, dels som følge av den økte sysselsettingen i sektorer som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, og dels som følge

av at svært ulike lønnssystemer for høyt kvalifisert arbeidskraft i privat og offentlig sektor har skapt problemer med rekruttering av ansatte til å ta seg av høyt prioriterte offentlige oppgaver. Samtidig fører både teknologisk utvikling og globalisering til en viss endring i hvilke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, jf. vedlegg 8.

Uansett valg av mekanisme for lønnsoppgjørene vil en hovedutfordring være å kombinere fleksibilitet i forhold til endringer i relative lønninger knyttet til endrede etterspørsels- eller tilbudsforhold i arbeidsmarkedet, med en lav årlig nominell lønnsvekst. Den årlige nominelle lønnsveksten hos våre handelspartnere har i de senere årene ligget i området 3–4 pst. Blant annet i lys av den europeiske sentralbanken ECBs målsetting om at årlig inflasjon skal være under 2 pst., er det grunn til å tro at nominell lønnsvekst i EU-området vil være lav også i årene fremover, selv om det vil være noe variasjon fra år til år avhengig av konjunktursituasjonen. Dette innebærer et lavt rom for nominell lønnsvekst også i Norge. Ettersom nominelle lønninger er svært stive nedover, gir dette lite spillerom for justering av relative lønninger. Dette stiller større krav til lønnsdannelsen for å få til nødvendige justeringer av relative lønninger, og for å unngå at liten nominell fleksibilitet leder til høyere arbeidsledighet. Med et inflasjonsmål, framfor et valutakursmål for pengepolitikken, vil Norge i teorien kunne velge en noe høyere årlig inflasjon enn i Euroområdet, for å kunne få til en mer smidig tilpasning av relative lønninger over tid. På lengre sikt vil dette medføre en tendens til en svekkelse av kronen mot euro for å utligne høyere inflasjon, noe som vil innebære et høyere nominelt rentenivå og eventuelt også høyere risikopremier og realrenter.

11.2.2 Finanspolitikken

Den viktigste stabiliseringspolitiske effekten av finanspolitikken er den som gjerne omtales som automatisk stabilisering. I høykonjunkturer tar det offentlige inn store skatteinntekter, noe som demper den innenlandske etterspørselen. I nedgangskonjunkturer, når produksjon og forbruk stagnerer, blir skatteinntektene svekket selv om skattesatsene er uendret, og det offentlig får økte utgifter bl.a. til arbeidsledighetstrygd. Dette stimulerer innenlandsk etterspørsel gjennom å redusere inntektsbortfallet for næringsliv og husholdninger, og demper dermed nedgangskonjunkturen. Automatisk stabilisering er en konsekvens av forhold som også er gunstige for den enkelte private bedrift eller husholdning. Uendrede skattesatser over konjunkturene innebærer stabile rammebetingelser, og trygder virker som forsikring ved inntektsbortfall.

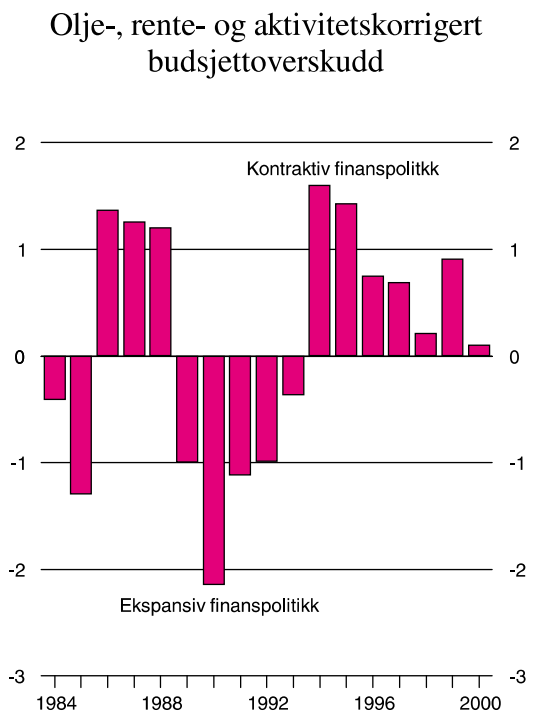
En helt sentral målsetting i finanspolitikken er å forhindre at den blir medsyklisk. I økonomiske oppgangstider kan økte forventninger og god budsjettbalanse føre til vedtak om økninger i de offentlige utgifter, f.eks. gjennom kostbare reformer, som forsterker oppgangskonjunkturen. I nedgangskonjunkturer innebærer automatisk stabilisering at budsjettbalansen blir betydelig svekket. Dersom det offentlige ikke har tilstrekkelig god finansiell posisjon i utgangspunktet, kan raskt økende offentlig gjeld gjøre det nødvendig å stramme inn finanspolitikken og dermed forsterke nedgangskonjunkturen. Enkelte andre land har kommet i lignende situasjoner, bl.a. Finland og Sverige på første del av 1990-tallet. I Norge er de offentlige finansene solide, slik at de automatiske stabilisatorene har fått lov å virke fullt ut. Å videreføre en slik han-

dlefrihet er svært viktig for at finanspolitikken skal kunne bidra til å stabilisere økonomien ved store konjunkturtilbakslag.

En mer ambisiøs målsetting i finanspolitikken er å drive stabiliseringspolitikk utover det som følger av automatiske stabilisatorer, og dette omtales i det følgende. En slik aktiv stabiliseringspolitikk er viktig for å begrense makroøkonomisk ustabilitet i form av store konjunktursvingninger, men kan samtidig i seg selv også innebære ustabile rammebetingelser for offentlig virksomhet, og for privat virksomhet ved endringer i skatte- og avgiftssatser.

Finanspolitikken i Norge har hatt en stabiliserende innretning det siste tiåret også utover det som følger av automatisk stabilisering, jf. figur 11.4. Det olje, rente og aktivitetskorrigerte underskuddet økte gjennom lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og helt fram til 1993. Deretter ble det foretatt en kraftig innstramming i 1994 og 1995, etterfulgt av en noe mer forsiktig innstramming fra 1996. I lys av de betydelige pressproblemene som oppstod i arbeidsmarkedet utover i 1996 og i de to påfølgende årene, burde den finanspolitiske innstrammingen ha vært sterkere i denne perioden. Det er likevel viktig å understreke at finanspolitikken uansett ikke fullt ut kan motvirke svingningene i den samlede etterspørselen. Dette skyldes for det første at omfattende konjunkturstabilisering gjennom variasjon i offentlig konsum og investering, og endringer i skatte- og avgiftssatser, ville innebære lite stabile rammebetingelser for offentlig og privat virksomhet, og dermed føre til omstillingskostnader og mindre effektiv drift. Disse forholdene blir nærmere omtalt under. For det andre begrenses finanspolitikkens potensiale i stabiliseringspolitikken også av formelle budsjettrutiner og av parlamentariske forhold. Blant annet legger gjennomføringen av vedtatte reformer bindinger på finanspolitikken på viktige områder, noe som reduserer handlefriheten på kort sikt. Dersom finanspolitikken må strammes inn samtidig som en større reform fases inn, blir belastningen på resten av budsjettet forsterket. Dette vil også skje dersom utgiftsveksten i rettighetsbaserte overføringer, som for eksempel uføretrygden og sykelønnsordningen, blir større enn antatt, slik det har vært tilfelle de siste årene. Et ytterligere hensyn i stabiliseringspolitikken er at det normalt vil være lettere å skape politisk flertall for en ekspansiv politikk under en lavkonjunktur, enn det er å skape flertall for en innstramning under en høykonjunktur. En slik tendens kan skape problemer for de mer langsiktige hensyn knyttet til balanse i de offentlige budsjettene.

Høye oljeinntekter og betydelige overskudd i statsbudsjettet ser ut til å ha skapt et press i retning av holde ulike former for utgiftsøkninger utenfor den normale budsjettbehandlingen. I vedlegg 11 av Per Richard Johansen påpekes det f.eks. at budsjettpolitikken på siste del av 1990-tallet egentlig var mer ekspansiv enn det som fremgår av Finansdepartementets finanspolitiske indikator (som er vist i figur 11.4), dersom en også tar hensyn til Gardermoutbyggingen og 6-årsreformen. Dette illustrerer at det i vurderingene av hvordan finanspolitikken påvirker økonomien er nødvendig ikke bare å legge vekt på den finanspolitiske indikatoren, men også se på mer helhetlige makroøkonomiske beregninger. I denne sammenhengen kunne en vurdere om en i nasjonalbudsjettdokumentene burde presentere egne modellberegninger som viste den samlede effekten på norsk økonomi av endringer i offentlig politikk.



Figur 11.4 Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før

1) Siden 1987 har Finansdepartementet brukt endringen i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettbalansen som en indikator for innretningen av finanspolitikken. Positive endringstall reflekterer en bedring av den korrigerte budsjettbalansen, og dette tas som en indikasjon på en kontraktiv finanspolitikk. Tilsvarende indikerer negative endringstall en ekspansiv finanspolitikk.
2) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Finansdepartementet.

Offentlig konsum legger beslag på i overkant av 20 pst. av bruttonasjonalproduktet. Om lag 60 pst. av dette forvaltes av kommunene. Det er vanskelig å styre det kommunale aktivitetsnivået ut fra stabiliseringspolitiske hensyn, både fordi kommunenes skatteinntekter utvikler seg medsyklisk, og fordi det er lite ønskelig at nivået på viktige offentlige tjenester, slik som skoletilbud, helse og eldreomsorg, varierer særlig over konjunktursykelen. Når det gjelder kommunal forvaltning, bør perspektivet derfor være mer langsiktig. I stabiliseringspolitisk sammenheng bør ambisjonen først og fremst være å unngå at kommuneforvaltningen virker *destabiliserende* . Det kan trolig best oppnås ved å legge til rette for en stabil og forutsigbar utvikling i kommunenes inntekter. Med utgangspunkt i dagens inntektssystem fordrer dette god styring av kommunenes inntekter. De siste årene har en vesentlig del av utgiftsveksten i kommunene vært knyttet til gjennomføringen av ulike offentlige reformer vedtatt i Stortinget. Særlig har reformer innenfor helse, omsorg og skole bidratt til å øke sysselsettingsbehovet i de delene av kommunal sektor hvor det allerede i utgangspunktet var mangel på kvalifisert arbeidskraft. Inn-

fasingen av disse reformene har således bidratt til å øke presset i norsk økonomi.

I perioden fra 1988 til 1992 økte antallet studenter i Norge med om lag 45 pst. Dette bidro til å holde ungdomsarbeidsledigheten nede, i en periode hvor arbeidsledigheten økte kraftig, samtidig som man fikk bygget opp landets «humankapital». Den sterke satsingen på *utdanning* var trolig en rasjonell og effektiv form for motkonjunkturpolitikk under nedgangen på slutten av 1980-tallet. I et mer langsiktig perspektiv er det viktig med et høyt utdanningsnivå i befolkningen, og derfor er det lite aktuelt å bygge ned igjen den utdanningskapasiteten som ble bygget opp. Samtidig er det nok mye som taler mot en ny markert økning av utdanningskapasiteten, siden Norge nå ligger på topp i OECD-området. Økningen i antall studenter fra 1988 til 1992 framstår dermed som et nivåskift i utdanningskapasiteten. Når det gjelder voksenopplæringsreformen, er det imidlertid grunn til å vurdere om den kan utformes slik at den gir insentiver til økt utdanningsaktivitet i perioder der ledigheten er høy eller viser en stigende tendens. En nærmere omtale av utdanningssystemet er gitt i avsnitt 12.4.

Bruken av *aktive arbeidsmarkedstiltak* har vært et viktig ledd i stabiliseringspolitikken på 1990-tallet. I kjølvannet av Sysselsettingsutvalgets innstilling i 1992 ble det foretatt en opptrapping av tiltaksomfanget, ikke bare i absolutt forstand, men også relativt til antallet ledige. Mot slutten av 1990-tallet har tiltakene blitt trappet raskt ned. Tiltaksandelen (antallet på tiltak i forhold til det totale antall ledige registrert ved arbeidskontorene) har dermed falt fra et nivå på 31 pst. i 1994 til 12 pst. i 1999 [64] . Ut fra rene stabiliseringspolitiske hensyn er det trolig hensiktsmessig å justere tiltaksaktiviteten mer enn proporsjonalt med endringer i total ledighet. Det er også viktig at tiltakenes innretning tilpasses de ulike behov som kjennetegner ulike konjunkturfaser. I en høykonjunktur kan for eksempel tiltak som gir økte kvalifikasjoner på områder som er sterkt etterspurt i arbeidsmarkedet lette presset i delmarkeder, og dermed minske mistilpasningen på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltakene er nærmere omtalt i avsnitt 12.2.

Dersom finanspolitikken skal brukes aktivt for å stabilisere den økonomiske utviklingen, må også *skatte- og avgiftsnivået* i noen grad ses i sammenheng med stabiliseringspolitiske hensyn. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet, som er viktig både ut fra effektivitetshensyn og for lokalisering i Norge, jf. avsnitt 13.2. Skjerpelser i skatte- og avgiftsnivået vil også lett kunne virke uheldig inn på lønnsoppgjørene. I den grad skattenivået skal benyttes mer aktivt i konjunkturreguleringen, er det av avgjørende betydning at denne rollen blir oppfattet og akseptert av partene i arbeidslivet, og at konjunkturrelaterte skjerpelser/lettelser jevner seg ut over tid. I praksis vil det bare være enkelte typer skatter og avgifter som er egnet til dette formålet. Videre må det legges til rette for at eventuelle skatte- eller avgiftsjusteringer foretatt på basis av konjunkturhensyn kan iverksettes raskt.

Det har tidligere vist seg vanskelig å redusere skattesatsene igjen, når de først har økt. Dette henger dels sammen med at det er et langsiktig press i ret-

64. Andelen i 1994 er justert for bruddet i AKU-statistikken fra 1998 til 1999. Ujusterte tall viser en tiltaksandel på 33 pst. i 1994.

ning av økte offentlige utgifter. I tillegg vil det i nedgangskonjunkturer ofte fremstå som mer målrettet å bruke virkemidler på utgiftssiden i budsjettet, isteden for en generell skatte- eller avgiftslette. Siden skattereformen i 1992 har det også vært bred enighet om ikke å foreta for store endringer i skattesystemet. Skattesatsene har også vært relativt stabile, og endringer på dette området har i liten grad bidratt til innstrammingen i finanspolitikken siden 1994. Innstrammingene på inntektssiden har dermed i stor grad vært knyttet til økte avgifter. Selv om avgiftsøkninger bidrar til å trekke inn kjøpekraft fra privat sektor, og dermed demper presset i økonomien, vil økte avgifter også bidra direkte til økte konsumpriser.

I 1999 utgjorde offentlige investeringer 3 pst. av brutto nasjonalproduktet, og om lag 22 pst. av de samlede investeringene på fastlandet. Investeringsaktiviteten er i utgangspunktet mer egnet for stabiliseringspolitiske formål enn offentlig konsum. I en lavkonjunktur vil offentlige investeringsprosjekter i langt mindre grad fortrenge annen aktivitet enn i en høykonjunktur, og utslagene på pris- og kostnadsveksten vil trolig bli mindre. I praksis er mulighetene likevel begrenset, dels fordi de offentlige investeringsutgiftene tross alt er ganske små og dels fordi det er lang planleggingstid og lang gjennomføringstid for store investeringsprosjekter. En effektiv bruk av offentlige investeringer i stabiliseringspolitikken krever at det i noen grad må foreligge ferdig planlagte prosjekter, slik som for eksempel i veg- og jernbaneplanen. Utgifter til vedlikehold av bygninger og infrastruktur vil trolig kunne endres noe raskere enn igangsettingen av nye investeringsprosjekter, og er således egnet som et stabiliseringspolitisk virkemiddel. På den annen side er nivået på vedlikeholdsutgiftene relativt lavt og kan ikke primært styres ut fra stabiliseringspolitiske formål.

11.2.3 Pengepolitikken

Det er lang tradisjon for å innrette norsk penge- og valutapolitikk mot fast eller stabil valutakurs. Etter andre verdenskrig skjedde dette med utgangspunkt i Bretton Woods-avtalen og fra 1972 ved deltakelse i den såkalte «valutaslangen» i Europa. Fra 1978 til 1990 ble kronen søkt holdt stabil mot en kurv av valutaer som reflekterte sammensetningen av norsk utenrikshandel. I 1990 ble kronen knyttet til ECU med en gitt sentralkurs. Systemet med en definert sentralkurs og snevre svingningsmarginer, med tilhørende intervensjonsplikt for sentralbanken, viste seg etter hvert å være sårbart for spekulative angrep, og forholdene i valutamarkedet gjorde det nødvendig å forlate dette systemet den 10. desember 1992. Både sentralkursen og svingningsmarginene falt da bort, og kronen ble formelt flytende. Gjennom 1993 og begynnelsen av 1994 ble det imidlertid i gjennomføringen av penge- og valutapolitikken lagt vesentlig vekt på at valutakursen skulle være stabil målt mot europeiske valutaer.

I valutakursforskriften som ble fastsatt i mai 1994 heter det:

> «Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Ved vesentlige endringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Det gjelder ikke svingningsmarginer med tilhørende plikt for Norges Bank til å intervenere i valutamarkedet.»

Valutaforskriften pålegger Norges Bank å rette de pengepolitiske virkemidlene inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer. Forskriften gir samtidig fleksibilitet i utøvelsen av pengepolitikken ved at det ikke er fastsatt noen sentralkurs for kronen med tilhørende svingningsmarginer og plikt for Norges Bank til å intervenere. På denne måten vanskeliggjøres spekulasjonsbølger mot kronen av den typen som ledet til kroneflyten i desember 1992.

Siden fastkursregimet ble avviklet i desember 1992, har kursen på norske kroner i hovedsak vært stabil i forhold til europeiske valutaer, jf. figur 11.5. De siste årene har det imidlertid vært perioder med press oppover og nedover på kronekursen. I begynnelsen av 1997 ble kronen utsatt for et vedvarende appresieringspress. På denne bakgrunn ble Norges Banks renter redusert for å bidra til å stabilisere kursen på norske kroner. Pengemarkedsrentene lå i en periode lavere enn ECU-renten. Kronekursen vendte gradvis tilbake til utgangsleiet. Fra sommeren 1998 oppstod det et press i motsatt retning, bl.a. som følge av tiltakende presstendenser innenlands og svekket utenriksøkonomi i kjølvannet av et kraftig oljeprisfall. I tråd med valutakursforskriften reagerte Norges Bank på denne situasjonen med å heve sine rentesatser til et nivå godt over rentenivået i euroområdet. Folio- og dagslånsrenten ble hevet flere ganger i 1998, til henholdsvis 8 og 10 pst. i slutten av august. Gjennom 1999 reduserte Norges Bank rentene fem ganger, hver gang med 0,5 prosentpoeng. Samtidig styrket kronekursen seg. Styringsrentene ble igjen økt med prosentpoeng våren 2000. Norges Banks folio- og dagslånsrente er etter dette henholdsvis 6,25 og 8,25 pst.

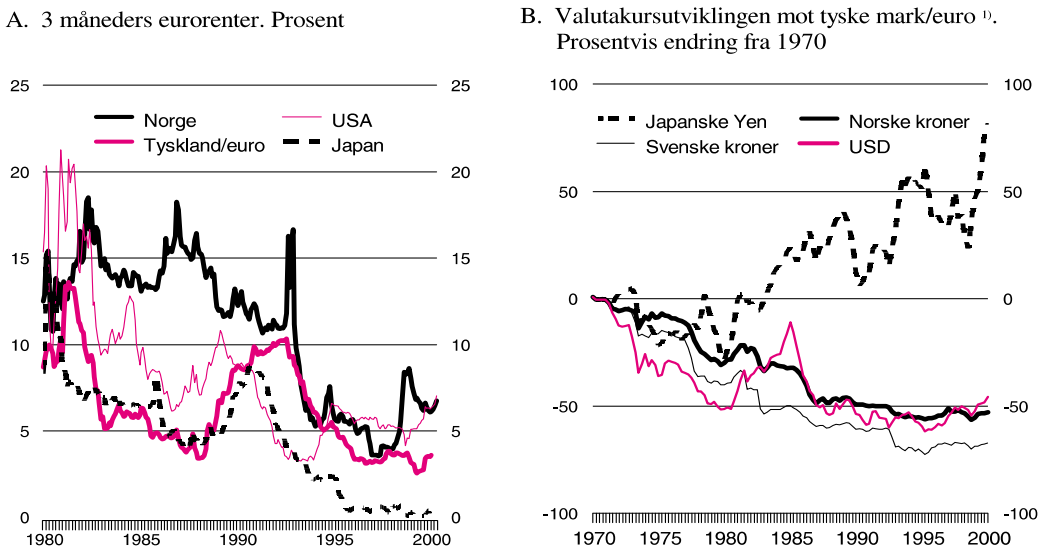
Målt ved månedsgjennomsnittet har kronekursen variert mellom 7,73 og 8,90 kroner per ECU / euro siden begynnelsen av 1997. Målt mot kursindeksen tilsvarer dette en variasjon mellom 96,7 og 111,3. Disse utslagene i kronekursen har funnet sted i en periode med store svingninger i oljeprisen og tidvis betydelig uro i internasjonale valutamarkeder. I størstedelen av denne perioden har kronen likevel ligget innenfor eller nær utgangsleiet, slik dette er definert i valutakursforskriften. Utslagene i valutakursen har ikke vært store sammenliknet med hva mange små land med flytende valutakurs har erfart.

Da kronen styrket seg i perioden 1996–1997, fikk dette som konsekvens at renten ble satt ned til tross for at norsk økonomi i denne perioden var inne i en kraftig høykonjunktur. I noen grad ble virkningen av lavere renter motvirket av at valutakursen samtidig styrket seg. Alt i alt bidro likevel pengepolitikken isolert sett ekspansivt på det innenlandske aktivitetsnivået i denne perioden.

Erfaringene fra Norge og andre land på begynnelsen av 1990-tallet tilsier at pengepolitiske retningslinjer som innebærer sterk virkemiddelbruk for å stabilisere valutakursen på kort sikt, ikke er troverdige. Det kan da oppstå en oppfatning om at virkemiddelbruken i pengepolitikken i form av intervensjoner og rentenivå ikke er opprettholdbar, noe som vil svekke troverdigheten til politikken og dermed i seg selv utløse spekulative kapitalbevegelser. Ved kombinasjonen av appresieringspress og opphetet økonomi vil for eksempel en rentenedsettelse kunne bli oppfattet som lite tilpasset den økonomiske situasjonen. Dette kan gi opphav til forsterkede appresieringsforventninger fordi

markedsaktørene antar at sannsynligheten for en mer grunnleggende omlegging av pengepolitikken har økt. Tilsvarende vil en renteøkning i en situasjon med kombinasjon av depresieringspress og høy arbeidsledighet kunne skape inntrykk av at forsvaret av valutakursen er forbundet med urimelig store kostnader, noe som kan forsterke depresieringsforventningene slik at renteøkningen snarere svekker enn styrker kronekursen. Slike problemer er bakgrunnen for bestemmelsene om begrenset virkemiddelbruk i valutakursforskriften av 1994. I dette ligger det at det ikke bør være for store avvik mellom den renten sentralbanken fastsetter og den renten som isolert sett er tilpasset konjunktursituasjonen. Tillit til nominell stabilitet er en forutsetning for at pengepolitikken skal være effektiv. Med tillit til det nominelle ankeret – uavhengig av om dette er et valutakursmål eller et mål om en bestemt inflasjonstakt – bør det være rom for betydelig grad av skjønnsutøvelse i pengepolitikken rettet mot å motvirke store svingninger i samlet etterspørsel.

Rente- og valutakursutviklingen



Figur 11.5 Rente og valutakursutviklingen. Utvalgte land. Prosent

1) Med effektiv rente menes nominell rente tillagt rentesrente.
2) En stigende kurve angir styrket valuta overfor tyske mark / euro.

Kilde: Norges Bank.

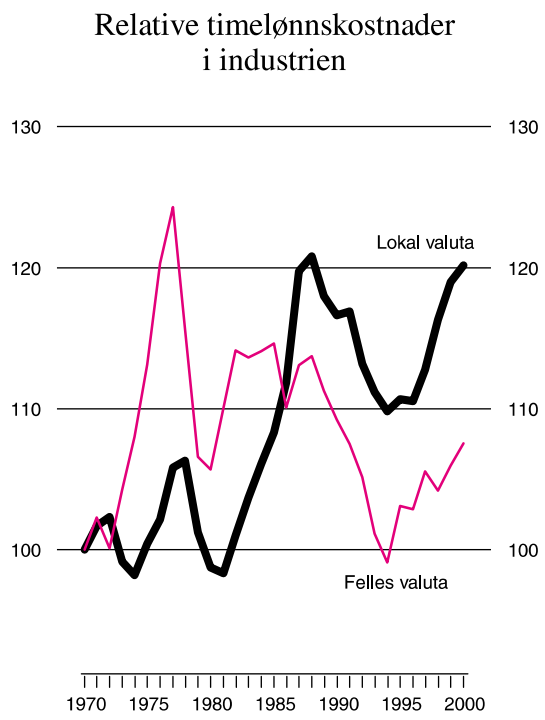
På bakgrunn av erfaringene de seneste årene har Norges Bank bl.a. i brev til Finansdepartementet 21. oktober 1999 redegjort for hvordan pengepolitikken utøves. Banken fokuserer på de grunnleggende forutsetningene for stabilitet i kronekursen. Det innebærer at virkemidlene i pengepolitikken rettes inn slik at pris- og kostnadsstigningen kommer ned mot den stigningen Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot. Samtidig kan ikke renten settes så høyt at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstider med deflasjon.

11.2.4 Det inntektspolitiske samarbeidet

I perioden 1981–1988 vokste timelønnskostnadene i norsk industri med et gjennomsnitt på 10 pst. per år. Ettersom den tilsvarende lønnsveksten hos handelspartnerne lå på 7,2 prosent i denne perioden, ble konkurranseevnen betydelig svekket. Samtidig ble den norske kronen svekket, slik at konkurranseevnen (målt ved relative timelønnskostnader målt i felles valuta) «bare» ble svekket med 0,9 pst. per år i gjennomsnitt. Akkumulert over hele perioden 1981–1988 bidro dette likevel til en svekkelse av konkurranseevnen med om lag 7 pst. Da ledigheten begynte å øke på slutten av 1980-tallet, representerte dette en betydelig utfordring. I Solidaritetsalternativet ble det lagt opp til at lønnsmoderasjon skulle sikre en gradvis forbedring av industriens konkurranseevne. Figur 11.6 illustrerer at man lyktes relativt godt med denne oppgaven i perioden 1992–1994. Forbedringen startet allerede i 1989, og i løpet av hele perioden 1989–1994 ble de relative timelønnskostnadene målt i felles valuta redusert med om lag 13 pst. Men fra og med 1995 har den samlede veksten i timelønnskostnadene igjen vært høyere enn hos handelspartnerne. [65] Dette betyr ikke at det inntektspolitiske opplegget har vært uten effekt. Opprettholdelse av en lønnskostnadsvekst i nærheten av handelspartnernes nivå, med en ledighetsrate som utgjør om lag en tredel av handelspartnernes nivå, er i seg selv en svært krevende oppgave.

Som tidligere nevnt, vil det – uavhengig av systemet for lønnsdannelse – på lang sikt være en tendens til at reallønningene i gjennomsnitt vokser i takt med produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet. Med den raske spredningen som det i dag er av teknologi over landegrensene og den sterke konkurransen en har i produktmarkedene, vil det dessuten være en tendens til at man benytter samme produksjonsteknologi og samme organisering av arbeidet i ulike land, slik at forskjellene i produktivitetsutvikling ikke blir så store. Hvis produktivitetsutviklingen i Norge er den samme som hos handelspartnerne, og valutakursen skal holdes stabil over tid, betyr dette at norske lønninger må vokse i takt med lønnsnivået hos handelspartnerne. Lønnsvekst utover dette vil over tid føre til lavere kapitalavkastning, mindre investeringer, og dermed mindre etterspørsel etter arbeidskraft. Dette innebærer at lønnsdannelsen i det lange løp først og fremst har betydning for hvor høy arbeidsledighet som må til for å realisere en reallønnsutvikling i overensstemmelse med produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet. Denne erkjennelsen utgjør et viktig fundament for koordinert lønnsmoderasjon. Lykkes man med koordinert lønnsmoderasjon på nasjonalt nivå, vil ikke arbeidstakerne over tid tape noe i form av redusert reallønn. Tvert i mot vil en vellykket moderasjonslinje muliggjøre høyere sysselsetting og skatteinngang og lavere arbeidsledighet, hvilket i sin tur kan gi gevinst i form av lavere skatter og/eller bedre offentlige tjenester.

65. Se kapittel 12.3 for en nærmere gjennomgang av utviklingen for arbeidere og funksjonærer i industrien.



Figur 11.6 Relative timelønnskostnader i industrien1)2). Indeks 1970 = 1003)

1) Omfatter både arbeidere og funksjonærer i industrien. Relative timelønnskostnader i *lokal valuta* angir timelønnskostnadene i Norge i forhold til handelspartnerne, mens en med relative timelønnskostnader i *felles valuta* også får tatt hensyn til valutakursendringer.
2) Det er uklart i hvilken grad det er tatt hensyn til endringer i alle enkeltkomponentene i timelønnskostnadene – som indirekte lønnskostnader og virkedager – i tallene for handelspartnerne.
3) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, NHO, OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

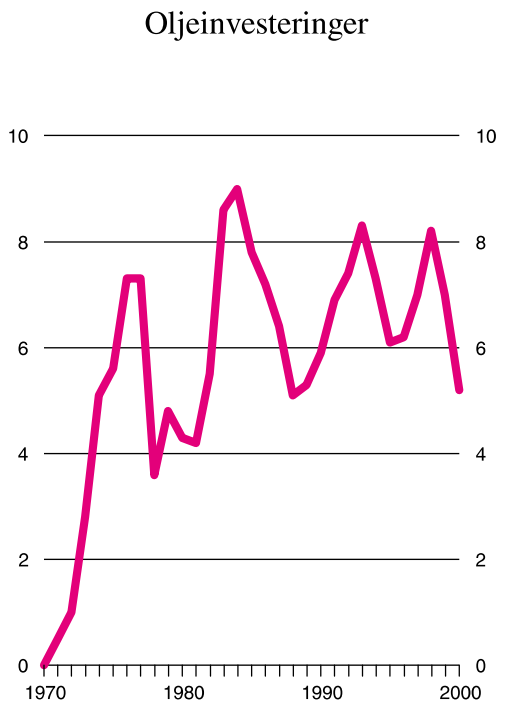
Inntektspolitisk samarbeid og koordinering i lønnsdannelsen må imidlertid ikke forhindre lokal fleksibilitet i lønnsfastsettelsen. Hensynet til motivasjon og effektiv bruk av arbeidskraften krever en viss fleksibilitet, og for rigid lønnsfastsettelse vil over tid kunne innebære betydelige kostnader.

De relativt høye lønnstilleggene i 1998 kan være en indikasjon på at man i en situasjon med svært høy vekst hadde passert en grense for hvor langt ned en kunne få arbeidsledigheten uten at lønnsutviklingen økte til et ikke-opprettholdbart nivå. Opprettholdelse av det lave arbeidsledighetsnivået på varig basis fordrer i så fall ytterligere forbedringer i lønnsdannelsen og/eller reduserte mistilpasninger i arbeidsmarkedet. Blant annet med utgangspunkt i enigheten i Arntsen-utvalget, lyktes en med å få lønnsveksten ned igjen i 1999. Tariffoppgjørene for 2000 kan peke i retning av litt lavere vekst i timelønnskostnadene i 2000 enn i 1999, og en ytterligere reduksjon i 2001.

11.2.5 Petroleumsinvesteringene

De store svingningene i petroleumsinvesteringene representerer et betydelig styringsproblem i stabiliseringspolitikken, jf. figur 11.7. Gjennom 1990-tallet

har svingningene i oljeinvesteringene vært den enkeltfaktoren som i størst grad har bidratt til konjunkturbevegelsene i Fastlands-Norge. I lys av den betydningen oljeinvesteringene etter hvert har fått for fastlandsøkonomien, bør en vurdere mulighetene for å styre disse investeringene noe bedre enn fram til nå.



Figur 11.7 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I noen grad kan omfanget av petroleumsinvesteringene påvirkes gjennom konsesjonsrundene, men dette er et lite presist styringsverktøy siden det er en lang vei fra letetillatelse til eventuelle funn og videre til feltutbygging. Mer direkte styring av investeringene er vanskelig, selv om det finnes enkelte eksempler på dette, jf. tiltakene myndighetene i samarbeid med oljeselskapene iverksatte våren 1998 for å utsette investeringer. Et hovedproblem knyttet til den sterke veksten i petroleumsinvesteringene fram til 1998, var at oppgangen ble langt sterkere enn foreløpige rapporter fra oljeselskapene tydet på. I stor grad skyldtes dette kostnadsoverskridelser i forhold til de opprinnelige planene. Et offentlig utvalg, Kåsen-utvalget, har vurdert årsakene til disse kostnadsoverskridelsene og pekt på mulige tiltak for å hindre en tilsvarende store avvik mellom planer og faktiske investeringer i framtiden. Olje- og energidepartementet har også gått gjennom rutinene for rapportering fra oljeselskapene til Oljedirektoratet og videre til departementet, og det er iverksatt tiltak for å sikre at denne rapporteringen skal gå raskere enn før. Bedre rapporteringsrutiner og reduserte avvik mellom anslagene fra oljeselskapene og

faktiske investeringer kan bidra til å redusere problemet knyttet til svingninger i petroleumsinvesteringene.

11.3 Utfordringer i stabiliseringspolitikken

Etter flere år med svært kraftig vekst, avtok veksttakten i norsk økonomi markert i andre halvår 1998. Avmatningen må ses i sammenheng med uroen i de internasjonale finansmarkedene, et kraftig fall i prisene på olje og andre råvarer og en dobling av rentenivået i Norge. I tillegg falt oljeinvesteringene bl.a. som følge av at flere store utbyggingsprosjekter var ferdigstilt. Vekstpausen i norsk økonomi ble imidlertid betydelig kortere enn lagt til grunn så sent som høsten 1999. Bedre utvikling internasjonalt, en kraftig oppgang i prisene på olje og andre råvarer og lavere rentenivå bidro til at veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp mot den trendmessige veksttakten gjennom høsten og vinteren 1999–2000. Norsk økonomi er dermed fortsatt preget av høy aktivitet og mangel på kvalifisert arbeidskraft i flere sektorer, samtidig som industrien og leverandørnæringer opplever fall i sysselsettingen og deler av landet opplever økt ledighet.

De fleste institusjoner som utarbeider prognoser for norsk økonomi legger til grunn en relativt myk landing for norsk økonomi, med moderat prisvekst og en svak økning i ledigheten, jf. tabell 11.1.

Tabell 11.1: Anslag for utviklingen i norsk økonomi. Norges Bank, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Finansdepartementet (FIN). Prosentvis endring fra året før. Faste priser

	1999	2000			2001		
	(mrd. 1997-kroner)	SSB	Norges Bank	FIN	SSB	Norges Bank	FIN
Bruttonasjonalprodukt	1127,9	3,1	3	3,1	2,5	2	2,8
–Fastlands-Norge	930,3	1,7	1	1,8	1,7	1	1,9
Privat konsum	550,7	2,7	3	2,9	2,1	2	3,0
Offentlig konsum	232,7	2,0	2	1,9	2,1	2	1,7
Bruttoinvesteringer i fast kapital, i alt	251,7	-3,4	-4	-6,3	-0,6	-2	-2,5
–Oljevirksomhet	65,5	-21,8	-23	-23,5	-3,5	-15	-17,6
–Fastlands-Norge	175,9	2,8	2	1,5	1,0	1	1,3
Bedrifter	106,1	0,9		0,3	0,5	-	1,1
Boliger	29,5	11,2	9	5,4	8,9	5	8,9
Offentlig forvaltning	40,3	1,5	1	1,8	-4,0	2	-3,9
Eksport	457,1	4,5	5	7,2	5,8	5	6,1
–Tradisjonelle varer	179,3	4,5	4	5,4	4,6	4	4,8
Import	388,1	-1,1		0,7	3,7	1	2,9
–Tradisjonelle varer	256,6	0,1	1	2,6	4,0	1	3,8
Memo:							
Sysselsetting, personer	2254 1)	0,6		0,3	0,4		0,6
AKU-ledighet, nivå	3,2	3,6	3	3,6	3,9	3	3,6
Årslønn		4,1	4	3	4,0	3	3
Konsumprisindeks		2,8	3	2,6	1,9	2	2,3
Driftsbalansen, mrd. kroner	46,9	158,1	170	152,7	151,4	170	119,5

1)1000 personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Økonomiske analyser 5/2000), Norges Bank (Inflasjonsrapport 2/2000) og Finansdepartementet (Revidert nasjonalbudsjettet 2000).

Kortsiktige utfordringer

Både Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå anslår en relativt balansert utvikling i norsk økonomi framover. Som følge av et stramt arbeidsmarked og en generelt høy kapasitetsutnyttelse, er imidlertid norsk økonomi nå sårbar overfor ny, sterk etterspørselsvekst. Det kan i så fall føre til større knapphet på arbeidskraft og dermed gjøre det vanskeligere å få kostnadsveksten ned på linje med våre handelspartnere.

Erfaringsmessig må det også legges til grunn at norsk økonomi vil kunne bli utsatt for ulike former for økonomiske sjokk. Slike sjokk kan ha opphav i norsk eller i internasjonal økonomi, og kan føre til et mer markert konjunktur-

forløp i fastlandsøkonomien framover enn anslagene i tabell 11.1 indikerer. Uventede endringer i internasjonal økonomi kan bl.a. påvirke norsk økonomi gjennom svingninger i prisen på olje og andre råvarer eller gjennom de internasjonale rente- og valutamarkedene, jf. for eksempel utviklingen gjennom 1998. De store konjunkturbevegelsene i norsk økonomi de siste 20 årene har imidlertid først og fremst vært drevet av innenlandske forhold.

Lønnsoppgjøret i 1998 innebar at lønnsveksten i Norge kom ut av takt med våre handelspartnere. Selv om lønnsveksten ble brakt ned igjen i 1999 og 2000, er den fortsatt høyere enn hos våre handelspartnere. Jo høyere kostnadsnivået kommer i Norge sammenliknet med våre handelspartnere, desto større er sannsynligheten for et tilbakeslag med en kraftig økning i arbeidsledigheten. Erfaringer fra Norge og andre land tyder på at dersom en først lar lønns- og prisveksten øke mye, så kan det senere kreve store kostnader i form av økt arbeidsledighet å få lønns- og prisveksten ned igjen.

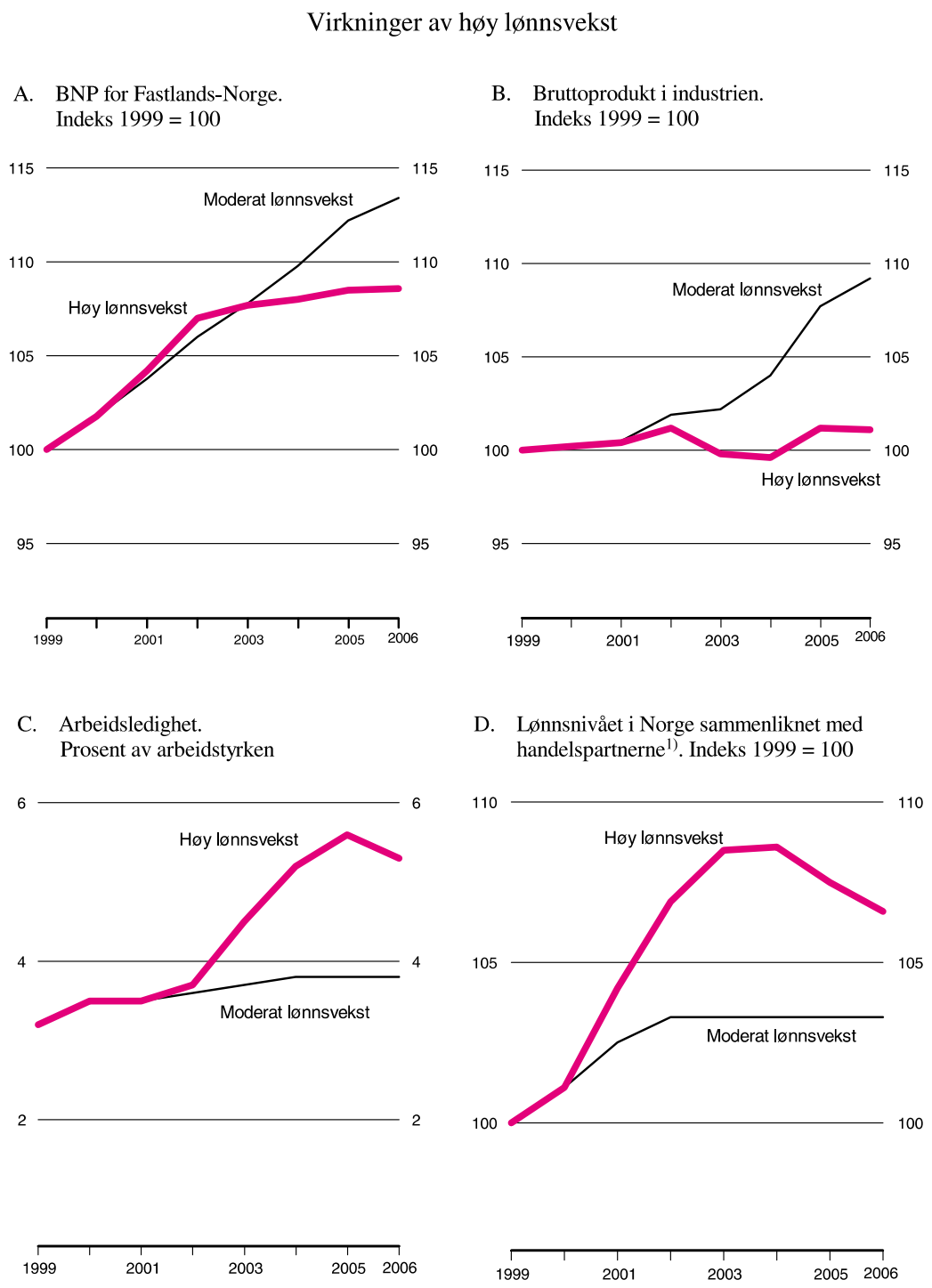
Dersom lønnsveksten i Norge ikke raskt bringes videre ned til samme nivå som hos våre handelspartnere, vil det isolert sett kunne bidra til sterkere vekst i norsk økonomi på kort sikt. Økte lønnsinntekter vil bidra til å trekke opp det private forbruket, selv om dette i noen grad vil kunne bli motvirket av økt rentenivå. Oppgangen i husholdningenes etterspørsel kan bli ytterligere forsterket dersom det skjer et fall i husholdningenes sparerate basert på en for optimistisk tro på framtiden. Økningen i det private forbruket vil i så fall føre til en periode med fortsatt sterk vekst i virksomhet som er relativt skjermet mot konkurranse fra utlandet, bl.a. varehandelen, restaurantbransjen og annen tjenesteyting som særlig retter seg mot det private forbruket. En slik utvikling vil innebære at pressproblemene i arbeidsmarkedet på kort sikt forsterkes. Som følge av at arbeidsledigheten allerede i utgangspunktet er lav, vil det økte presset i arbeidsmarkedet kunne føre til betydelig økt lønnsvekst på kort sikt. Over tid er det imidlertid flere mekanismer som kan bidra til at norsk økonomi ledes inn i et økonomisk tilbakeslag:

- En kraftig svekkelse av bedriftenes kostnadsmessige konkurranseevne vil føre til tap av eksport- og hjemmemarkedsandeler. I tillegg vil norske og utenlandske foretak kunne flytte produksjon ut fra Norge, slik at investeringene i norsk næringsliv reduseres. Svekket konkurranseevne vil også redusere mulighetene for omstillinger i leverandørnæringene til oljevirksomheten når oljeinvesteringene etter hvert reduseres.
- Høyere lønnsnivå leder til at bedriftene etterspør mindre arbeidskraft, og i stedet øker bruken av vareinnsats og kapital.
- For å få lønns- og prisveksten ned på et forsvarlig nivå, vil det kunne bli nødvendig med betydelige finanspolitiske innstramminger.
- Med utsikter til økt innenlands prispress vil stabiliteten i kronekursen trues, med økt rentenivå som resultat. Økt rentenivå vil dempe etterspørselen i privat sektor og gi et svakere arbeidsmarked.
- Sparingen i husholdningene kan øke igjen dersom det oppstår økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover.

Samlet sett vil en vedvarende høyere kostnadsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere føre til nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet. En særnorsk pris- og kostnadsvekst vil også kunne føre til et mer markert kon-

junkturforløp i årene framover, med sterkere vekst på kort sikt. Som følge av de korrigerende mekanismene i kulepunktene over, vil imidlertid norsk økonomi over tid kunne ledes inn i et økonomisk tilbakeslag.

I figur 11.8 vises resultatene av beregninger som er gjort ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG, basert på de mekanismene som er beskrevet ovenfor. I tråd med antakelsene det forrige Sysselsettingsutvalget i sin tid gjorde, er det lagt til grunn at den såkalte strukturledigheten er om lag 1 prosentpoeng høyere enn på 1970- og 1980-tallet. Dette betyr at press i arbeidsmarked utløser tiltakende lønnsvekst ved et høyere nivå for ledigheten enn på 1970- og 1980-tallet.



Figur 11.8 Virkninger av høy lønnsvekst1)

1) Alternativet «Moderat lønnsvekst» tilsvarer referansebanen i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

2) Relative timelønnskostnader i felles valuta.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Enkelte av mekanismene som er beskrevet over, er ikke med i de tallfestede sammenhengene i MODAG-modellen. De er derfor lagt inn som tilleggsforutsetninger i beregningen, noe som innebærer betydelig usikkerhet når det gjelder størrelsen på effekten. I tillegg er det også effekter som kan gjøre seg gjeldende som ikke er lagt inn i beregningene. Dette gjelder bl.a. virkninger av sterkere lønnsvekst på kommunenes aktivitet. Vedrørende utflyttingen av produksjon fra Norge til utlandet, er det lagt til grunn at nivået på investeringene i industrien etter hvert vil bli redusert med 20 pst. dersom det skjer en sterk svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Ved en slik utvikling er det også lagt til grunn at næringer som leverer til oljesektoren ikke greier å omstille seg til andre markeder når oljeinvesteringene reduseres. Det er videre lagt til grunn at pengepolitikken innrettes slik at forutsetningen for kursstabilitet over tid oppfylles. Det innebærer at prisveksten over tid må komme ned mot det eurolandene sikter mot. Dette er rent teknisk ivaretatt ved at renten i alternativet med høy lønnsvekst øker med 2 prosentpoeng i 2001 og ytterligere 1 prosentpoeng i 2002. Etter hvert som pris- og kostnadsveksten bringes tilbake til samme nivå som hos handelspartnerne, reduseres rentenivået gradvis igjen. Den finanspolitiske innstrammingen er rent teknisk innarbeidet ved å redusere offentlige utgifter tilsvarende om lag 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge både i 2003, 2004 og 2005.

Beregningsalternativet beskriver et forløp hvor fortsatt høy lønnsvekst fører til en kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Den økonomiske veksten blir vesentlig redusert og arbeidsledigheten øker kraftig på mellomlang sikt. Selv om det naturligvis er stor usikkerhet knyttet til slike beregninger, illustrerer de at det kan innebære store realøkonomiske kostnader å få lønns- og prisveksten ned igjen når den først har kommet opp på et for høyt nivå.

Utfordringer på lang sikt

De nærmeste årene vil Norge trolig få betydelige inntekter fra petroleumsvirksomheten, med tilhørende store overskudd i utenriksøkonomien og offentlige budsjetter. Disse inntektene er knyttet til en rask uttapping av en ikke-fornybar ressurs, og representerer således ikke noen varig økt inntektsstrøm. De makroøkonomiske framskrivingene som presenteres i kapittel 6, illustrerer at på grunn av økningen i antall eldre står en på lengre sikt overfor en kraftig økning i utgiftene til alders- og uførepensjoner, en meget sterk vekst i utgiftene til helse- og omsorg, samtidig som inntektene fra petroleumsvirksomheten går kraftig ned. Dette vil etter hvert legge et betydelig press på offentlige budsjetter.

Beregningene i kapittel 6 illustrerer en utvikling hvor inntektene fra petroleumssektoren bidrar til både offentlig og privat velstand på varig basis. Dette forutsetter imidlertid at en de nærmeste årene framover lykkes i å holde en balansert utvikling mellom de næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse og de som produserer lokale varer. Feilene fra 1970- og 1980-tallet, hvor bl.a. høye oljeinntekter førte til en svært kraftig kostnadsvekst i Norge, må en da unngå å gjenta.

Den demografiske utviklingen peker samtidig i retning av en svak vekst i arbeidsstyrken fram mot 2010 og stagnasjon etter dette. En balansert utvikling

i norsk økonomi må derfor gå sammen med en relativt moderat vekst i samlet sysselsetting, noe som stiller særlige krav til utformingen av den økonomiske politikken i årene framover.

Framskrivingene i *Referansealternativet* i kapittel 6 er basert på at den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren om lag må opprettholde sin andel av verdiskapingen på lengre sikt for å sikre balanse i utenriksøkonomien når petroleumsvirksomheten får redusert betydning. Dette alternativet forutsetter en jevn og moderat vekst i offentlig konsum og investeringer, som er tilpasset tilgangen på arbeidskraft slik at lønnsveksten i Norge blir om lag på linje med våre handelspartnere.

I kapittel 6 er det også illustrert et alternativ der man i større grad bruker de løpende oljeinntektene etter hvert som de strømmer inn. Etterspørselen etter arbeidskraft øker sterkere enn tilgangen. Konkurranseevnen svekkes gradvis samtidig som særlig offentlig tjenesteyting øker. Når oljeinntektene på lengre sikt avtar, må det finne sted en reversering av endringene i næringsstrukturen. En kraftig gjenoppbygging av den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren vil da være nødvendig for å sikre varig balanse i utenriksøkonomien og i offentlige finanser. Dette alternativet er kalt *Vegringsalternativet,* fordi man her ikke fatter de nødvendige politiske beslutningene før man blir tvunget til det av ytre forhold. Konsekvensene av dette er illustrert i figur 6.10 i kapittel 6.

Sammenliknet med beregningsalternativet med høy lønnsvekst som er illustrert i figur 11.8, viser Vegringsalternativet en utvikling hvor svekkelsen av konkurranseevnen skjer mer gradvis. Utviklingen i norsk økonomi blir dermed noe mindre dramatisk de nærmeste årene framover, men etter hvert bygger det seg opp et betydelig omstillingsbehov også i dette alternativet.

Beregningene i figur 6.10 illustrerer de betydelige omstillingene som vil kunne bli nødvendig dersom internasjonalt konkurranseutsatt sektor i for stor grad bygges ned. Erfaringene fra andre land som har gjennomført kraftige innstramminger i finanspolitikken, viser at omstillingskostnadene er meget store. Slike omstillinger vil normalt ta tid og medføre en betydelig økning i arbeidsledigheten, noe som beregningen i kapittel 6 ikke fanger opp siden den er basert på en modell (MSG-modellen) der det forutsettes at ressursene alltid blir fullt utnyttet. Problemene med å gjenopprette konkurranseevnen og skadevirkningene ved kortsiktighet i bruken av oljeinntektene, er derfor trolig undervurdert i beregningene.

Både de kortsiktige og langsiktige utfordringene norsk økonomi står overfor tilsier således at pris- og kostnadsveksten i Norge over tid må bringes ned mot nivået hos eurolandene. Å realisere en økonomisk utvikling som muliggjør dette, vil være en viktig utfordring i stabiliseringspolitikken i årene framover.

11.4 Utvalgets vurderinger

De store konjunkturbevegelsene på 1990-tallet, både i Norge og i andre OECD-land, tilsier at en må regne med betydelige svingninger også i framtiden. Noen risikomomenter kan en i stor grad forutsi:

– På kort sikt er det en risiko for at pressproblemene i arbeidsmarkedet fører til at lønnsveksten i Norge holder seg høyere enn hos handelspart-

nerne. En slik utvikling vil undergrave den kostnadsmessige konkurranseevnen, og dermed øke faren for et markert konjunkturtilbakeslag med kraftig økning i ledigheten i løpet av få år.

– På lengre sikt er det en risiko for at finanspolitikken og lønnsdannelsen i lys av de høye oljeinntektene de neste 10 årene blir for ekspansive, og at det foretas en gradvis nedbygging av de delene av norsk økonomi som er utsatt for internasjonal konkurranse. Det vil gi et stort omstillings- og reverseringsproblem 10–15 år fra nå, med store konsekvenser for arbeidsmarkedet.
– Samtidig er det en risiko for at vedvarende mangel på visse typer arbeidskraft kan begrense evnen til å løse høyt prioriterte oppgaver, særlig innenfor offentlig virksomhet. En vedvarende mistilpasning i arbeidsmarkedet vil også kunne begrense vekstevnen i økonomien.

Erfaringene tilsier imidlertid at det også kan oppstå kraftige svingninger av ukjente årsaker, eller i retninger en ikke kan forutse. En liten åpen økonomi som den norske vil alltid være meget sårbar for utviklingen i internasjonal økonomi. I lang tid fremover vil norsk økonomi også bli betydelig påvirket av kraftige endringer i petroleumsinntektene. Ikke minst vil norsk økonomi kunne bli kraftig påvirket av endringer i private aktørers atferd, som f.eks. norske husholdningers konsumbeslutninger eller internasjonale investorers lokaliseringsbeslutninger.

Opplegget av stabiliseringspolitikken må ta utgangspunkt i disse utfordringene. Erfaringene fra 1990-tallet har vist at arbeidsdelingen i Solidaritetsalternativet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet har vært sårbar for realøkonomisk ustabilitet. Hovedlinjene i stabiliseringspolitikken må på denne bakgrunnen videreføres i en mer robust form.

Finanspolitikken må fortsatt ha en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Det er viktig at finanspolitikken ikke er medsyklisk, ved at økt optimisme i oppgangstider fører til sterk utgiftsvekst, f.eks. gjennom kostnadskrevende reformer, som forsterker oppgangskonjunkturene. Tilsvarende er det viktig at det offentlige har finansielt rom til å la de automatiske stabilisatorene i form av reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter, i tillegg til aktive arbeidsmarkedstiltak, få virke i nedgangskonjunkturer. For å begrense konjunkturbevegelsene må finanspolitikken også sikte mot stabilisering utover det som følger av de automatiske stabilisatorene. For å utfylle bildet av hvordan endringer i finanspolitikken påvirker økonomien, kan det være nyttig om en supplerer fremstillingen i nasjonalbudsjettdokumentene med egne beregninger som viser den samlede effekten på norsk økonomi av endringer i offentlig politikk.

Siden finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen, bør også *pengepolitikken* bidra til å stabilisere økonomien. Pengepolitikkens bidrag må imidlertid avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen, mens finanspolitikkens bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, samt hensynet til en stabil utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til at lønnsveksten i gjennomsnitt tilsvarer lønnsutviklingen hos Norges handelspartnere, slik at hensynet til den kostnadsmessig konkurranseevnen ivaretas med stabilitet i kronekursen. Dette gir grunnlag for et varig lavt ledighetsnivå. Eventuelt høyere lønnsvekst i Norge forutsetter at det skapes konkurransefortrinn for eksempel i form av bedre produktivitetsutvikling. Samtidig er det viktig at lønnsdannelsen bidrar til en effektiv bruk av arbeidskraften i alle deler av økonomien, jf. drøftingen i avsnitt 12.3.

I lys av den betydningen *oljeinvesteringene* etter hvert har fått for fastlandsøkonomien, bør en vurdere mulighetene for å styre disse investeringene noe bedre enn fram til nå.

Både norske og spesielt europeiske erfaringer tyder på at perioder med høy konjunkturell arbeidsledighet kan få svært lange ettervirkninger. Kostnadene forbundet med konjunktursyklene kan dermed være langt større enn den direkte virkning av sjokkene som forårsaket syklene. Det er meget vanskelig å få ledigheten ned dersom den først har blitt høy. Realøkonomisk ustabilitet kan dessuten raskt lede inn i problemer knyttet til penge- og finanspolitikkens troverdighet, slik at de makroøkonomiske problemene blir selvforsterkende. Derfor er det viktig at lønnsfastsettelsen og den økonomiske politikken innrettes slik at en kan unngå at høy ledighet oppstår.

Selv med en vellykket stabiliseringspolitikk, må en imidlertid ta høyde for betydelige konjunkturbevegelser i norsk økonomi framover. Et velfungerende arbeidsmarked, og et vellykket inntektspolitisk samarbeide, gjør at økonomien kan tåle sterkere oppgangskonjunkturer uten at lønns- og prisveksten skyter fart. Tilsvarende innebærer et velfungerende arbeidsmarked og et vellykket inntektspolitisk samarbeid også bedre muligheter til å bruke kraftig makroøkonomisk stimulans i en lavkonjunktur.

Kapittel 12
Vår viktigste ressurs – om hvordan vi best kan utnytte arbeidskraften

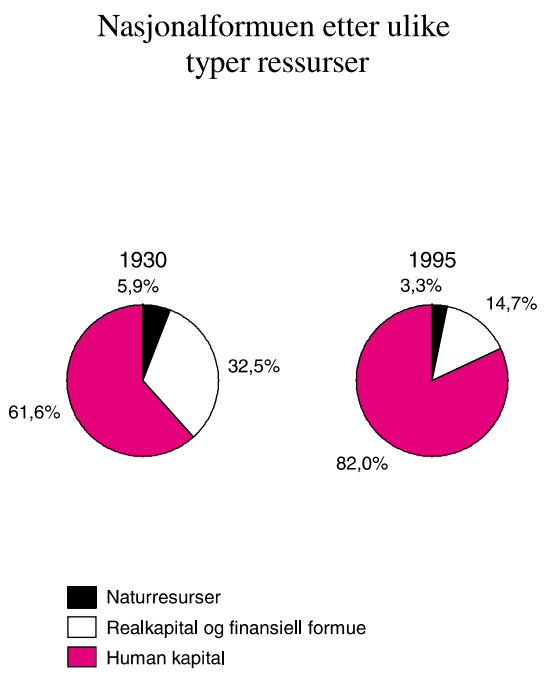
12.1 Utviklingen i arbeidsstyrken i Norge

12.1.1 Innledning

Arbeidsstyrken er Norges viktigste ressurs. En stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for framtidig velstandsutvikling. I beregninger av Norges nasjonalformue står den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats for størstedelen av den totale formuen, jf. figur 12.1. Petroleumsformuen og finansformuen spiller i denne sammenheng en beskjeden rolle. Som en illustrasjon på størrelsesforholdene viser en beregning i Langtidsprogrammet 1998–2001 at en varig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på om lag 9 pst. fra i dag (dvs. en reduksjon for heltidsarbeidende fra 37 til 34 timer), der produktivitetsnivået forutsettes upåvirket, vil gi samme reduksjon i nasjonalformuen som om hele petroleumsformuen falt bort.

I tillegg til betydningen av en høy yrkesdeltakelse er det viktig at arbeidsstyrkens kvalifikasjoner er i samsvar med arbeidslivets behov. I perioder med vekst i etterspørselen etter arbeidskraft er det en fordel at arbeidsstyrken øker slik at eventuelle pressproblemene kan reduseres. Dette vil være med på å sikre en balansert lønns- og prisvekst.

Dette kapitlet gir først i avsnitt 12.1.2 en gjennomgang av utviklingen i yrkesdeltaking og arbeidstid gjennom de siste tiårene, og vurderer dernest utsiktene framover i avsnitt 12.1.3. Yrkesdeltakingen, dvs. andel av befolkningen som er i arbeidsstyrken, er nå på et svært høyt nivå historisk sett. Yrkesdeltakingen var i 1999 høyere enn i forrige høykonjunktur, og mulighetene for en ytterligere økning i yrkesdeltakingen er trolig begrensede. Utviklingen i det samlede arbeidstilbudet, som avhenger av både yrkesdeltakelse og arbeidstid, blir påvirket av motstridende krefter. På den ene siden trekker et ønske om å ta ut deler av velstandsøkningen i økt fritid eller tidligpensjonering i retning av lavere arbeidstilbud. På den annen side bidrar høyere utdanningsnivå, bedret helsetilstand og lengre levealder i retning av at flere kan ønske å stå lenger i arbeid. Innen arbeidslivet er det motvirkende tendenser. Generelt har det vært en tendens til at jobbene er mer interessante og mindre fysisk slitsomme enn tidligere, noe som taler for økt arbeidstilbud. I motsatt retning er det enkelte tegn som tyder på at deler av arbeidslivet er blitt hardere, med mer stress og økte krav til effektivitet, samtidig som det fortsatt er mange fysisk slitsomme arbeidsplasser. For å stimulere eldre arbeidstakere til å bli i yrkeslivet må det legges vekt på at arbeidet legges til rette fysisk og sosialt, at holdninger både hos arbeidsgivere og kolleger stimulerer til å stå i arbeid, og at det økonomisk sett skal lønne seg for den enkelte arbeidstaker å være i arbeid. I avsnitt 12.1.4 diskuteres tiltak som kan bidra til et høyt arbeidstilbud.



Figur 12.1 Noen komponenter i nasjonalformuen1)

1) Nasjonalformuen kan defineres som dagens verdi av alle framtidige inntekter

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I dette kapitlet er hovedperspektivet hvordan en skal kunne få en større arbeidsstyrke med utgangspunkt i framskrivninger av befolkningsutviklingen. Det kan også være en sammenheng mellom yrkesdeltakelse og befolkningsutviklingen. Mulighetene for å kombinere arbeid og familieliv har trolig stor betydning både for kvinners yrkesdeltakelse og for fruktbarheten. I forhold til andre industriland er fruktbarheten i Norge høy, jf. figur 6.1 i kapittel 6, og dette henger trolig sammen med at en i Norge i større grad enn i mange andre land har lagt til rette for kombinasjon av arbeid og familieliv. Høy fruktbarhet er igjen en avgjørende faktor for den framtidige utviklingen i befolkningen.

Målsettingen om høy yrkesaktivitet må veies opp mot at også fritiden er en sentral del av velferden, både for yrkesaktive og yrkespassive. Målet er ikke at vi skal arbeide mest mulig. Målsettingen er å få en fordeling mellom arbeid og fritid som i størst mulig grad er i samsvar med befolkningens egne ønsker. Det er imidlertid flere faktorer som gjør at arbeidstilbudet kan bli mindre enn ønskelig ut fra dette perspektivet. Skatte- og trygdeordninger gjør at den enkelte bare mottar en del av verdiskapingen ved eget arbeid. Tilsvarende vil en arbeidstaker som velger å arbeide mindre, bare bære en del av kostnadene ved å redusere sin arbeidstid. Disse skatte- og trygdeordningene er av stor betydning for å sikre trygghet og velferd for alle, og det er derfor verken mulig eller ønskelig å fjerne dem. For å forhindre at arbeidstilbudet blir mye mindre enn det som er gunstig for samfunnet som helhet, er det viktig å sikre

at skatte- og trygdeordningene er utformet slik at det lønner seg for alle å jobbe.

Arbeidstilbudet kan også bli mindre enn ønskelig fordi arbeidslivet ikke i tilstrekkelig grad er lagt til rette for alle som ønsker å delta. Dette kan bl.a. omfatte personer med lavere arbeidsevne. Å legge arbeidslivet til rette for alle er derfor også et viktig ledd i å sikre et høyt arbeidstilbud.

12.1.2 Utviklingen i tilbudet av arbeidskraft

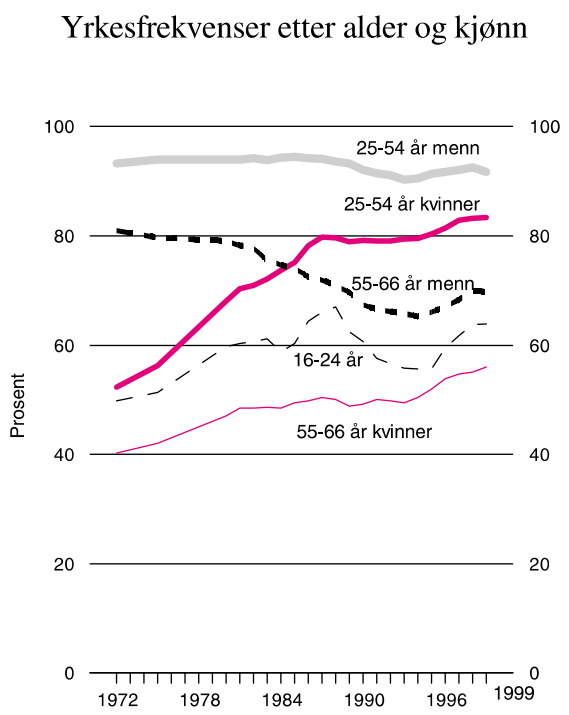
I Norge defineres arbeidsstyrken som antallet personer i arbeidsdyktig alder mellom 16–74 år som enten er sysselsatte eller arbeidssøkere. [66] Arbeidsstyrken påvirkes av befolkningsutviklingen og andelen av befolkningen som er yrkesaktive. Den samlede befolkningen endres ved fødsler, død og netto innvandring.

Yrkesfrekvensen, dvs. andelen av befolkningen som er yrkesaktiv, har vist store endringer de siste 30-årene. De viktigste endringene er:

- Økt yrkesdeltakelse blant kvinner, slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn.
- Nedgang i yrkesfrekvensen for eldre menn, særlig som følge av økt uførepensjonering, men også noe som følge av redusert pensjoneringsalder gjennom ordningen med avtalefestet pensjon.
- Til tross for at stadig flere tar utdanning, har yrkesdeltakelsen blant ungdom økt. Dette må ses i sammenheng med at flere kombinerer utdanning og deltidsarbeid.

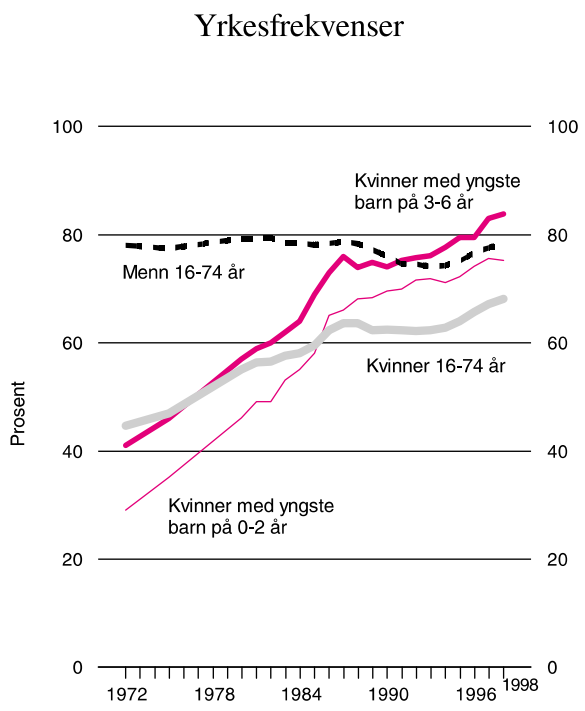
I tillegg har samlet arbeidstilbud blitt påvirket av at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt har blitt betydelig redusert over samme tidsperiode.

66. OECD definerer arbeidsstyrken som antallet personer i arbeidsdyktig alder mellom 15 og 64 år som enten er sysselsatte eller arbeidssøkere.



Figur 12.2 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn. Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 1999 var 73 pst. av befolkningen yrkesaktive, mot 61 pst. i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at *kvinner har økt sin yrkesaktivitet* , jf. figur 12.3. Siden begynnelsen av 1970-tallet har yrkesdeltakelsen for kvinner økt sterkest i aldersgruppen 25–29 år. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at økt utbygging av barnehageplasser har gjort det lettere å kombinere arbeid med omsorg for små barn, og at mange kvinner har ventet med å få sitt første barn. Bedre fødsels- og omsorgspermisjoner har trolig også bidratt til at færre kvinner trekker seg ut av arbeidsmarkedet etter fødsler. Det har vært en svært sterk vekst i yrkesdeltakelsen de siste 25 årene blant kvinner med små barn, jf. figur 12.3.



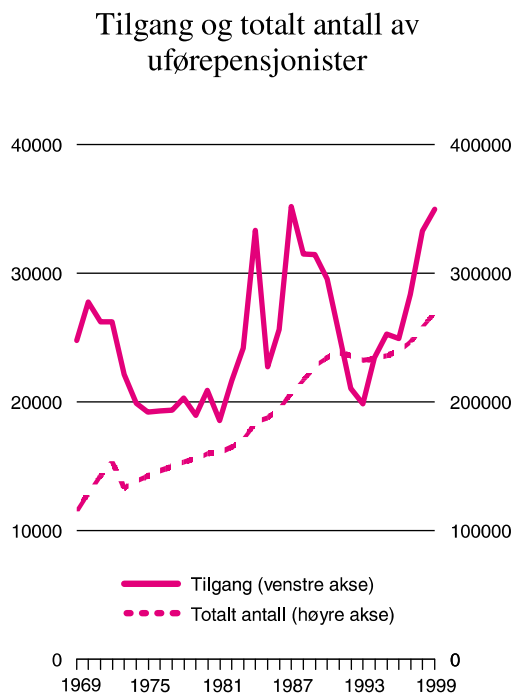
Figur 12.3 Yrkesfrekvenser for kvinner med barn under 7 år etter alder på yngste barn, og yrkesfrekvenser for kvinner og menn i alt. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Høyere utdanningsnivå blant kvinner har også medført at færre har trukket seg ut av arbeidsmarkedet når de har fått barn. I 1980 hadde 10 pst. av alle kvinner i yrkesaktiv alder høyskole- eller universitetsutdanning. I 1999 var andelen økt til 26 pst. Den sterke økningen i etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og sosialsektoren og i undervisningssektoren har også gjort det mulig for kvinner å få større innpass i arbeidsmarkedet. Samtidig har trolig dette stimulert kvinner til å ta utdanning.

Det har vært *store forskjeller i utviklingen i yrkesdeltakelsen for menn og kvinner over 55 år.* Blant menn har det vært en langsiktig reduksjon i yrkesdeltakelsen, som bl.a. må ses i sammenheng med den kraftige økningen i antallet uførepensjonister siden 1970-tallet. I løpet av de siste årene har også mange eldre over 60 år benyttet seg av ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). Også blant kvinner har det vært en markert tilstrømming til uførepensjon og til AFP-ordningen. Til tross for dette har yrkesdeltakelsen blant eldre kvinner likevel økt over tid.

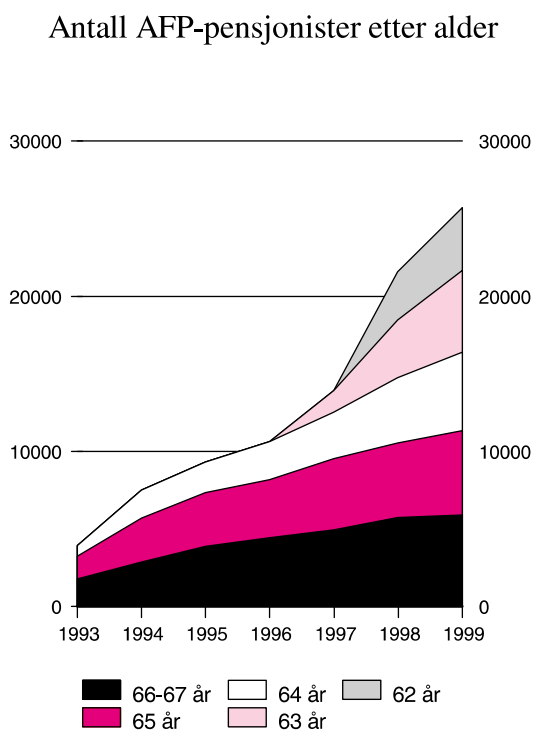
Tilgangen av nye uførepensjonister har variert med mellom 20 000 og 35 000 personer pr. år siden 1980. På slutten av 1980-tallet økte tilgangen av nye uførepensjonister kraftig. Tilgangen avtok noe på begynnelsen av 1990-tallet, men har etter det økt kraftig igjen. Bare i løpet av de tre siste årene har det blitt 95 000 nye uførepensjonister. Dette utgjør om lag 1 pst. av arbeidsstyrken i hvert av årene. Det var ved utgangen av 1999 registrert snaut 270 000 uførepensjonister, svarende til 9,6 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år, mot om lag 6 pst. i 1980.



Figur 12.4 Tilgang og totalt antall av uførepensjonister
Kilde: Rikstrygdeverket.

Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) har gitt mange eldre arbeidstakere større valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt. Hensikten med denne ordningen har vært å gi eldre som ellers ville hatt problemer med å stå i fullt arbeid fram til ordinær pensjoneringsalder, mulighet til en verdig og ordnet avgang fra arbeidslivet. I løpet av de siste årene har det vært en kraftig vekst i antallet personer som omfattes av AFP-ordningen, bl.a. som følge av at aldersgrensen for ordningen er redusert fra 64 år til 63 år fra 1. oktober 1997 og videre til 62 år fra 1. mars 1998. I de aldersgruppene som er omfattet av AFP-ordningen, har da også yrkesdeltakelsen avtatt de siste årene. Ved utgangen av 1999 var det registrert 25 600 AFP-pensjonister, hvorav vel halvparten i offentlig sektor. I løpet av 1999 ble det over 10 000 nye AFP-pensjonister, noe som utgjør 0,4 pst. av arbeidsstyrken. Over halvparten av de nye pensjonistene i 1999 var 62-åringer.

Den kraftige veksten i antallet uførepensjonister har bidratt til å redusere arbeidsstyrken de siste årene. Stor innstrømming av arbeidstakere til AFP-ordningen har også bidratt til å redusere størrelsen på arbeidsstyrken. Noen av pensjonistene forlater imidlertid ikke arbeidsstyrken, men arbeider deltid. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser tall for befolkningens hovedaktivitet at det var om lag 6 pst. av personene som var uføre eller som hadde førtidspensjonert seg som arbeidet deltid i 1999.



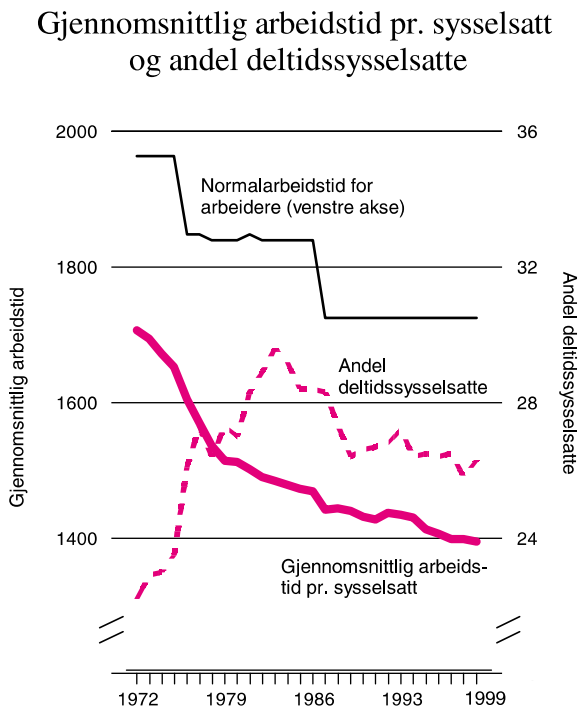
Figur 12.5 Antall AFP-pensjonister etter alder
Kilde: Rikstrygdeverket.

På 1970-tallet var det en markert økning i *yrkesdeltakelsen blant ungdom under 25 år* . På 1980- og 1990-tallet har hovedbildet vært at ungdom i stadig større grad har utdanning som sin hovedbeskjeftigelse. Mange jobber samtidig deltid, noe som bidrar til at yrkesaktiviteten blant ungdom varierer betydelig mer over konjunktursykelen enn den gjør for andre grupper. Ved utgangen av 1990-tallet var yrkesdeltakelsen blant ungdom noe høyere enn i 1980.

Siden 1970 har *gjennomsnittlig reell arbeidstid* pr. sysselsatt falt med om lag 20 pst. Den kraftigste reduksjonen fant sted på 1970- og 1980-tallet. Reduksjonen i den formelle normalarbeidstiden med 6 pst. i 1976 og 6 pst. i 1987 forklarer en del av den reelle reduksjonen i arbeidstiden i denne perioden. Økt innslag av deltidsarbeidende, særlig kvinner, har også bidratt til at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt er blitt redusert.

Nedgangen i arbeidstiden forklares også med endringer i næringsstrukturen, ved at det har vært en reduksjon i sysselsettingen i næringer som har lang arbeidstid (bl.a. primærnæringer) og økning i sysselsettingen i tjenesteytende som vanligvis har hatt kortere gjennomsnittlig arbeidstid. I de siste 10 årene har kvinner i større grad blitt sysselsatt på heltid, og dette har dempet nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid.

Den sterke reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt har ført til at antall utførte timeverk har økt langt mindre enn antall sysselsatte personer. Siden 1972 har antall utførte timeverk bare økt med 0,4 pst. årlig, mens antall sysselsatte personer har økt med 1,2 pst. årlig i den samme perioden.



Figur 12.6 Gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt og andel deltidssysselsatte
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

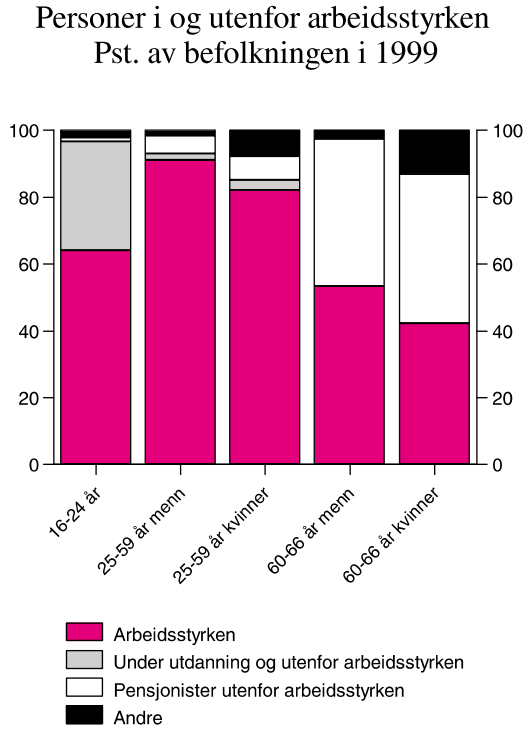
Parallelt med den langsiktige økningen i yrkesdeltakelsen blant kvinner og reduksjonen blant eldre menn, har *yrkesfrekvensen variert forholdsvis kraftig med konjunkturene* . Da ledigheten økte i nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet, falt yrkesdeltakelsen i flere aldersgrupper. I perioden fra 1987 til 1993 ble yrkesfrekvensen redusert med 3 prosentpoeng, og arbeidsstyrken falt med 40 000 personer. Reduksjonen i yrkesdeltakelsen var kraftigst for ungdom og eldre menn, men det var også en reduksjon blant menn mellom 25 og 54 år. For kvinner over 25 år holdt derimot yrkesdeltakelsen seg uendret i denne perioden – effekten av det svakere arbeidsmarkedet ble motvirket av den langsiktig trenden i retning av høyere yrkesdeltakelse. I tillegg økte sysselsettingen markert i kvinnedominerte deler av offentlig sektor.

Etter hvert som etterspørselen etter arbeidskraft tok seg opp utover på 1990-tallet, har flere meldt seg på arbeidsmarkedet. Fra 1993 til 1999 har yrkesdeltakelsen økt med hele fem prosentpoeng, og veksten i arbeidsstyrken har vært om lag 2 ganger så sterk som det rene demografiske endringer i befolkningen skulle tilsi. Veksten i yrkesdeltakelsen har særlig vært sterk for ungdom. For kvinner i aldersgruppen 55–64 år har også yrkesdeltakelsen økt kraftig, noe som må ses sammenheng med den såkalte kohorteffekten, ved at yngre kvinner som kommer inn i disse aldersgruppene har en høyere yrkesdeltakelse enn de årskullene som pensjoneres.

12.1.3 Potensialet for ytterligere vekst i yrkesdeltakelsen og utfordringer i arbeidsmarkedet framover

Yrkesdeltakelsen har økt svært kraftig de siste årene, og i 1999 var yrkesfrekvensen høyere enn toppnivået under forrige høykonjunktur. I 1999 var 73 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–74 år yrkesaktiv. Den kraftige økningen i arbeidsstyrken har i stor grad bidratt til å dekke det økte behovet for arbeidskraft gjennom 1990-tallet. Uten denne sterke veksten i tilgangen av arbeidskraft ville presset i arbeidsmarkedet i siste halvdel av 1990-tallet vært langt større. I tillegg har det felles-nordiske arbeidsmarkedet dempet mangelen på arbeidskraft innenfor helsesektoren og i bygge og anleggssektoren. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy i de aller fleste aldersgruppene, og mulighetene for ytterligere vekst er begrenset.

Ifølge AKU var 9 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år utenfor arbeidsstyrken og under ulike trygdeordninger i 1999, mot 6 pst. i 1987. Dette omfatter bl.a. uføre, AFP-pensjonister og yrkeshemmede under attføring. Totalt sett var hele 95 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år i 1999 enten yrkesaktiv, i utdanning eller under ulike trygdeordninger. Dette illustrerer det svært begrensede rommet for ytterligere vekst i arbeidsstyrken.



Figur 12.7 Personer i og utenfor arbeidsstyrken. 16–66 år. Prosent av befolkningen
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Yrkesaktiviteten blant menn i alderen 25–59 år er fortsatt svært høy. I 1999 var 91 pst. av mennene i denne aldersgruppen yrkesaktive og 6 pst. under ulike trygdeordninger. [67] De lave arbeidskraftreservene innebærer at

mulighetene for økt arbeidsstyrke i denne aldersgruppen er liten utover det som følger av demografiske endringer.

I 1999 var 82 pst. av kvinnene i aldersgruppen 25–59 år yrkesaktive og 7 pst. under ulike trygdeordninger. Dette tyder på at arbeidskraftreservene også er relativt lave i denne gruppen. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen var det i 1998 bare om lag 20 pst. av de hjemmeværende kvinnene som ønsket arbeid. Mulighetene for å få flere hjemmeværende kvinner ut i lønnet arbeid er derfor trolig svært begrensede.

Blant menn over 60 år har det over lengre tid vært en reduksjon i yrkesdeltakelsen. Dette må ses i sammenheng med at stadig flere enten er blitt uføre, eller gått av med pensjon under AFP-ordningen. I 1999 var yrkesfrekvensen blant menn mellom 60–66 år 53 pst., mot 73 pst. i 1980. Ifølge AKU var det bare 3 pst. av mennene i alderen 60–66 år som ikke ble klassifisert som yrkesaktiv eller pensjonist i 1999. Samtidig har tilgangen av nye uførepensjonister i 50-årsalderen og også til dels i yngre aldersgrupper økt merkbart de siste årene. Dette er med på å begrense mulighetene for økt yrkesdeltakelse blant eldre menn framover. Som følge av at eldre kvinner som pensjoneres har lavere tilknytning til arbeidslivet enn yngre kvinner, kan imidlertid yrkesdeltakelsen for eldre kvinner fortsatt øke noe framover.

Alt i alt er det neppe grunn til å tro at arbeidsstyrken framover vil kunne øke mer enn det endringer i befolkningen tilsier. Framskrivinger med Statistisk sentralbyrås modell MOSART gir en årlig vekst i arbeidsstyrken på snaut 10 000 personer fram til 2010, og en vekst på om lag 7 000 personer årlig fra 2010 til 2020. Det er i disse framskrivingene forutsatt en nettoinnvandring på 10 000 personer årlig fra 2003 og framover. I perioden 2000–2002 er det lagt til grunn en noe høyere nettoinnvandring. [68] Det er videre forutsatt en tilgang til uføretrygd som i 1997. Dette innebærer en årlig tilgang av nye uførepensjonister på snaut 30 000 personer de neste ti årene. I 1999 ble det registrert 33 600 nye uførepensjonister. I tillegg bygger MOSART -beregningene på at beholdningen av AFP-pensjonister øker med om lag 2 000 personer pr. år de neste ti årene.

Gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken vil øke betydelig framover, noe som isolert sett vil bidra til å øke antallet uføretrygdede. Aldring av arbeidsstyrken vil også føre til at eldre vil måtte utføre arbeidsoppgaver som yngre arbeidstakere utfører i dag, og det kan være en fare for økte mistilpasningsproblemer mellom arbeidstakernes kvalifikasjoner og arbeidsgivernes behov for arbeidskraft. Framtidens arbeidsmarked vil trolig være preget av økt internasjonalisering, økte krav til teknologisk innsikt, økte krav til omstilling og nye former for arbeids- og bedriftsorganisering. Dette vil stille store krav til arbeidstakernes fleksibilitet og kompetanse, og arbeidstakere som viser fleksibilitet og har vilje og evne til kompetansebygging vil trolig bli svært etterspurte, jf. kapittel 8. Med bedre tilrettelegging av arbeidet er det god

67. Andelen under trygdeordninger omfatter bare personer som er utenfor arbeidsstyrken. Trygdemottakere som er i arbeidsstyrken gjennom deltidsarbeid regnes her som yrkesaktive.
68. Innvandringen bidrar til økt arbeidsstyrke, men yrkesdeltakelsen blant innvandrere er lavere enn befolkningen ellers. Uten nettoinnvandring vil arbeidsstyrken, ifølge MOSART-beregningene, øke med om lag 3 500 personer årlig fram til 2010.

grunn til å tro at eldre arbeidstakere i stor utstrekning vil være i stand til å møte denne utfordringen. NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering påpeker at «Forskningsresultater fra en rekke land viser at fysiske prestasjoner avtar med økende alder, men det er ikke påvist negative virkninger på arbeidsproduktiviteten opp til 65 år, og heller ikke i særlig grad opp til 70 år.» OECD fremhever også at de fleste eldre i dag har kapasitet til arbeide, tilegne seg ny kunnskap og yte omsorg for andre i en betydelig lengre periode enn tidligere, og at samfunnet kan høste store gevinster dersom en klarer å utnytte eldres ressurser bedre. Problemet er at potensialet ofte ikke realiseres.

Utfordringene ved å utnytte eldre arbeidskraft kan bli forsterket ved at det er enkelte tegn til at arbeidsmarkedet blir hardere med mer stress og økte krav til effektivitet. I følge Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse var det f.eks. i 1996 44 pst. som opplevde stort arbeidspress, mot 32 pst. i 1989. En undersøkelse i regi av Arbeidsforskningsinstituttet viser at rundt halvparten av alle arbeidstakere rapporterte om økende kvalitetskrav og økt arbeidstempo. [69] På den annen side bidrar høyere utdanningsnivå, bedret helsetilstand, lengre levealder og i hovedsak mer interessante, mindre fysisk slitsomme og mer selvstendige jobber i retning av at flere ønsker å stå lenger i arbeid. Tilgjengelig informasjon tillater ikke entydige konklusjoner om utviklingen i arbeidsmiljøet. Men selv om utviklingstendensene er uklare, er det ingen tvil om at arbeidsmiljøet påvirker evnen til å stå i arbeid. Det er derfor viktig at forholdene legges bedre til rette for at eldre arbeidstakere skal kunne bli værende i arbeid. For eldre arbeidstakere som ikke ønsker, eller ikke er i stand til, å arbeide heltid, kan deltidsstilling ofte være et godt alternativ.

Etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og sosialsektoren vil øke betydelig framover, bl.a. som følge av at befolkningen eldes. Dette alene vil kunne legge beslag på en betydelig del av den ventede økningen i arbeidsstyrken. Videreføring av dagens tilbud innen helse- og sosialsektoren og gjennomføringen av vedtatte reformer i det kommunale tjenestetilbudet, vil bidra til en økning i behovet for arbeidskraft innen kommunal sektor på 61 000 årsverk fra 1998 til 2010, jf. omtalen i kapittel 6. Kommunal sektor har en høy andel deltidssysselsatte, og i lys av det store behovet for arbeidskraft framover er det således viktig å utnytte disse arbeidskraftreservene.

Tilgangen på arbeidskraft må også ses i sammenheng med hvor mye tid som brukes på utdanning, både grunnutdanning og etter- og videreutdanning. På den ene siden fører utdanning til økt produktivitet og økt yrkesaktivitet. Store endringer i arbeidslivet medfører bl.a. at det vil være behov for etter- og videreutdanning av arbeidstakerne. Dette kan bidra til å redusere framtidig mistilpasning i arbeidsmarkedet, og redusere risikoen for at eldre faller ut av arbeidsmarkedet. På den andre siden tar utdanning tid, som alternativt kunne vært bruk til vanlig arbeid. Disse to hensynene må veies mot hverandre.

12.1.4 Tiltak som er viktig for å opprettholde en stor arbeidsstyrke

I dette avsnittet pekes det på tiltak som er viktige for å opprettholde en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke.

69. Grimsmo, A. og Hilsen, Anne. I., «Arbeidsmiljø og omstilling», Arbeidsforskningsinstituttet, 2000.

I) Yrkesdeltaking blant eldre

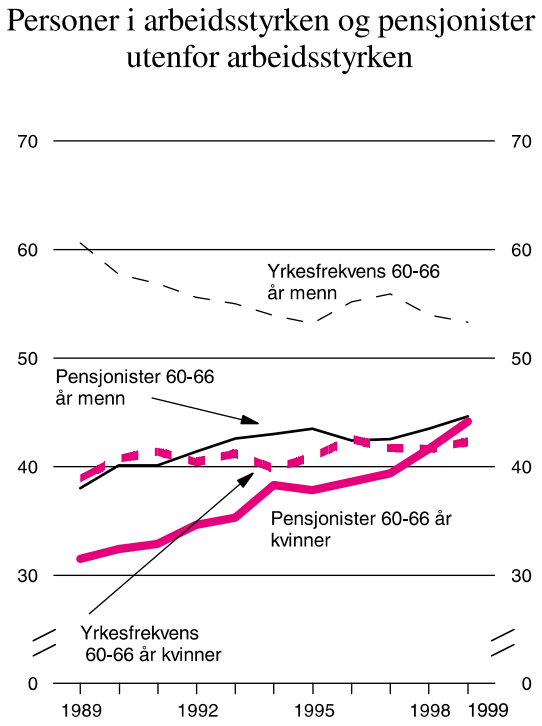
Spørsmål knyttet til pensjonsbeslutninger blant eldre arbeidstakere og innretningen av pensjonssystemet i forhold til fleksibel avgangsalder m.v. har vært drøftet i ulike offentlige utredninger, jf. bl.a. NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen, NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering og kapittel 6 i Nasjonalbudsjettet 2000.

Sentrale temaer har vært:

– Bør det innføres økt fleksibilitet i folketrygdens alderspensjon, eller bør ønsker om fleksibilitet ivaretas gjennom ordninger utenfor folketrygden?
– Ved pensjonsordninger som gir mulighet til fleksibilitet, hvordan bør pensjonsnivået avhenge av valg av avgangsalder?

Den store avgangen fra arbeidsmarkedet til ulike trygdeordninger på 1990-tallet har bidratt til å øke knappheten på arbeidskraft. Eldres yrkesaktivitet og overgang til pensjonering er også viktig i lys av at det i de neste tiårene vil finne sted en kraftig økning i andelen eldre i den norske befolkningen. I tillegg ventes det en sterk økning i de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene, som følge bl.a. av utbyggingen av folketrygden. Hvis utviklingen i retning av lavere yrkesaktivitet blant eldre fortsetter, vil belastningen på de yrkesaktive ved å finansiere de løpende pensjonsutbetalingene øke sterkt, jf. nærmere omtale av de langsiktige utfordringene i kapittel 6.

Ulike ønsker og behov i befolkningen tilsier at det er ønskelig med fleksibilitet i valg av avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til dagens pensjonsalder i folketrygden. Samtidig er det klart at utstrakt tidlig pensjonering innebærer en stor samfunnsmessig kostnad i form av redusert produksjon. Det vil være urimelig om enkeltpersoner som selv velger tidlig pensjonering skal kunne overføre hele denne kostnaden til resten av samfunnet. I så fall ville mange enkeltpersoner pensjonere seg mye tidligere enn de ville gjort dersom de selv måtte bære en betydelig del av kostnaden. Et system med fleksibel pensjonering må derfor utformes slik at det lønner seg økonomisk for den enkelte å stå i arbeid. Bare et slikt system vil kunne kombinere ønsket om fleksibilitet i avgangsalderen med at en tar hensyn til de langsiktige utfordringene knyttet til aldring av befolkningen.



Figur 12.8 Personer i arbeidsstyrken og pensjonister utenfor arbeidsstyrken. 60–66 år. Prosent av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I Norge finnes det i dag ikke noen generell førtidspensjonsordning i folketrygden. Pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon er 67 år, men det er mulig å utsette pensjoneringstidpunktet til 70 år. For aldersgruppen 67–70 år avkortes pensjon mot eventuell arbeidsinntekt, mens det for personer over 70 år foreligger en ubetinget rett til å motta pensjon fra folketrygden uavhengig av arbeidsinntekt.

For aldersgruppen under 67 år er uførepensjon den mest omfattende pensjonsordningen. I tillegg finnes ulike førtidspensjonsordninger hvorav ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) er den viktigste. AFP-ordningen gjelder i dag om lag 60 pst. av alle arbeidstakere i aldersgruppen 62–66 år og er gradvis bygget ut siden starten i 1988, jf. omtale i kapittel 6, avsnitt 6.3.3. For enkelte yrkesgrupper, sjømenn, fiskere og skogsarbeidere, er det etablert spesielle førtidspensjonsordninger. Videre har en del yrkesgrupper særaldersgrenser som gjør at de må slutte i arbeid før den ordinære pensjonsalderen.

Reformer i pensjonssystemet som gjør det mindre gunstig å gå av med tidligpensjon, vil kunne øke den effektive pensjonsalderen. I NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering drøftes pensjonsbeslutninger blant eldre arbeidstakere, samt tiltak for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre. Det var imidlertid ulike oppfatninger i utvalget om tolkningen av mandatet, og dette førte til at representantene fra LO, YS og AF trakk seg fra videre deltakelse i utvalget før arbeidet var ferdig.

Som en langsiktig løsning tilrådde utvalget at det settes i gang en utredning med sikte på utforming av et fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden. Førtidspensjoneringsutvalget understreket at vurderingen av en slik modell for fleksibel alderspensjonering er betinget av at den konkrete utformingen oppfyller en del grunnleggende krav. Kort oppsummert må et slikt pensjonssystem:

– stimulere til yrkesaktivitet,
– bygge opp om 67 år som aldersnorm,
– innebære avkorting av ytelsene ved avgang tidligere enn 67 år,
– gi påslag i pensjon ved å stå et ekstra år i arbeid,
– innrettes mot yrkesaktive,
– ivareta grunnleggende fordelingshensyn.

Fradrags- og tilleggssats ved tidligere eller senere avgang enn ved fylte 67 år måtte ifølge Førtidspensjoneringsutvalget bestemmes ut fra en avveining mellom fordelings- og effektivitetshensyn. Utvalget viste til at en modell med varig avkorting av hele pensjonen med i størrelsesorden 0,5 pst. pr. måned for uttak før 67 år ligger nær en modell med forsikringsmessig avkorting. Tilsvarende ville en som velger å stå i arbeid etter fylte 67 år kunne få et tillegg pr. måned opp mot 0,8 pst. fram til fylte 70 år. Til sammenligning vises det til at Sverige og Finland som i dag har pensjonsalder på 65 år, har en fradragsprosent på 0,5 pst. pr. måned for pensjonsuttak mellom 60 og 65 år. Tilleggsprosenten for uttak etter ordinær pensjonsalder er 0,7 pst. i Sverige og 1 pst. i Finland.

Et slikt system innebærer at individene selv bærer det meste av kostnadene ved tidligpensjonering, og gir relativt sterke insitamenter til fortsatt yrkesaktivitet. Det kan videre være en måte å innføre fleksibel pensjonering innenfor folketrygden på uten at folketrygdens utgifter endres vesentlig sammenliknet med en videreføring av dagens system. På den annen side kan det være lite ønskelig ut fra fordelingshensyn at individene selv bærer de fulle kostnadene ved tidligpensjonering. I NOU 1998: 19 ble det ut fra fordelingshensyn foreslått at fradrag og tillegg bare bør knyttes til ytelser ut over grunnpensjonen.

I tillegg foreslo Førtidspensjoneringsutvalget ulike tiltak i forhold til arbeidslivet, for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre. Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) har gitt mange eldre arbeidstakere som ville hatt problemer med å stå i fullt arbeid fram til ordinær pensjonsalder, muligheten til en verdig utgang fra arbeidslivet. Utvalget mente imidlertid at ordningen samlet sett er for gunstig, og var bekymret for den sterke økningen i uttaket av AFP som har vært observert de siste årene. Etter utvalgets mening er det grunn til å tro at uttaket vil øke ytterligere i tiden framover med dagens pensjonsalder på 62 år, og at enkelte sider ved ordningen kan utformes slik at insentivene til å fortsette i arbeid styrkes.

I mange tilfeller har det vært en felles interesse fra arbeidsgiver og arbeidstaker som ligger bak en ansatt som går av med tidligpensjon. Virksomheten kan være nødt til, eller ønske å omstrukturere eller nedbemanne, og ofte har utfallet da blitt at ulike former for tidligpensjonering er blitt en del av den løsning en er kommet fram til.

Det er viktig at det legges til rette for at eldre skal kunne fungere godt i sine jobber. Eldre arbeidstakere er en viktig ressurs selv om de kanskje må redusere litt på arbeidstempoet. Her har arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjonene på den enkelte arbeidsplass et felles ansvar for å legge forholdene bedre til rette for at eldre kan bli værende i arbeid fram til ordinær pensjonsalder.

I kapittel 7 ble det trukket fram at det er mange andre forhold ved en jobb som blir betraktet som like viktige, og til dels viktigere, enn lønn. Økonomiske insentiver er viktige for å stimulere til fortsatt yrkesdeltakelse blant eldre, men dette er ikke alene avgjørende. Et fysisk og psykisk slitsomt arbeidsmiljø kan bl.a. føre til at mange eldre slutter i jobben. Å legge til rette for at det er trivelig å gå på arbeid også når man er over 60 år, er derfor en viktig utfordring som mange virksomheter ikke i tilstrekkelig grad har tatt tak i.

Holdningene til eldre arbeidstakere har blitt påvirket av god tilgang på yngre arbeidskraft. I årene framover vil tilgangen av yngre arbeidskraft bli mindre, og dette vil i seg selv bidra til at arbeidsgivere oppfatter eldre arbeidstakere som en viktig ressurs. For å stimulere eldre arbeidstakere til å bli i yrkeslivet, må det legges vekt på at holdninger både hos arbeidsgivere og kolleger stimulerer til å stå i arbeid.

Boks 12.1 Oppfølging av Førtidspensjoneringsutvalgets innstilling

Med en økende andel eldre i befolkningen blir det viktigere at pensjons- og trygdeordninger ikke bidrar til at eldre støtes ut av arbeidsmarkedet. I denne boksen gis en kort oversikt over de forslagene i NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering som allerede er behandlet i Stortinget. I tillegg nevnes noen ytterligere forslag som ble drøftet i Nasjonalbudsjettet 2000.

Forslag som er behandlet i Stortinget

Ordningen med delpensjon i AFP innebærer at arbeidstiden kan reduseres med inntil to hele dager pr. uke, kombinert med delpensjon i AFP. En slik mulighet kan i enkelte tilfeller føre det til at inntekt etter skatt ved delpensjonering blir høyere enn om man hadde fortsatt i fullt arbeid. Dette er lite heldig og var heller ikke tilsiktet da ordningen ble utarbeidet. Det er vedtatt nye regler for kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt, som gir AFP-pensjonister som kombinerer arbeid og pensjon en disponibel inntekt som i større grad understøtter arbeidslinjen enn det de tidligere reglene gjorde. Pga. av de særskilte skattereglene for AFP-pensjonister er det imidlertid fortsatt slik at på lave inntektsnivåer kan man få en noe høyere disponibel inntekt etter skatt ved en kombinasjon av arbeid og pensjon enn det man hadde i arbeid.

Det er vedtatt at alderspensjonen fra folketrygden skal *avkortes med 40 pst. av arbeidsinntekt* over folketrygdens grunnbeløp for alle mellom 67 og 70 år. Formålet med regelendringen er at alle alderspensjonister mellom 67 og 70 år i folketrygden skal behandles etter like regler, uavhengig av pensjoneringstidspunkt. Vedtaket innebærer at de som omfattes av regelendringen vil få en lavere effektiv marginalskatt ved fortsatt arbeidsinnsats etter 67 år.

I de private tjenestepensjonsordningene er det i dag åpent for å la førtidspensjonerte bli stående i pensjonsordningen. I behandlingen av Lov om Foretakspensjon vedtok Stortinget at fra det tidspunkt loven settes i verk skal dette bare gjelde for førtidspensjonister med AFP.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i staten er det blitt forhandlet fram muligheter for at arbeidstakere med stillingsprosent 60 pst. eller mer av heltidsstilling, kan ta ut *delpensjon under AFP-ordningen* slik at arbeidstakeren kan redusere sin yrkesaktivitet med inntil 40 pst. i forhold til heltidsstilling.

Forslag som ble drøftet i Nasjonalbudsjettet

Regelverket for AFP-ordningen er i dag slik at det blir *godskrevet pensjonspoeng i folketrygden for den tiden det tas ut AFP*, noe som innebærer at det ikke har noen pensjonsmessig betydning om man går av med pensjon opp til fem år før den ordinære pensjonsalderen. I Nasjonalbudsjettet heter det at både hensynet til likebehandling med andre førtidspensjonister (for eksempel sjømenn, fiskere, bønder og skogsarbeidere) og hensynet til å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre kan tale for å avvikle ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden for AFP-pensjonister med virkning fra og med 2007.

Dagens *skatteregler for frivillige tidligpensjonister* bidrar til at inntekten etter skatt ved overgang til pensjon for mange kan være nesten like høy som ved å fortsette i arbeid. I Nasjonalbudsjettet drøftes justeringer av skattereglene som vil gi mer lik beskatning av lønnstakere og pensjonister på samme inntektsnivå.

Tidligere hadde arbeidsgiver mulighet til å gi *gavepensjon* i forbindelse med at eldre arbeidstakere meldte seg arbeidsledige eller søkte om uføretrygd. Dette førte til at disse ordningene ble benyttet som uformell avgangsordning. På denne bakgrunn ble det innført bestemmelser om at dagpenger og uføretrygd skal avkortes mot eventuell gavepensjon. Førtidspensjoneringsutvalget foreslo at AFP-pensjon på tilsvarende måte avkortes mot gavepensjon.

Ifølge rettspraksis kan en arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstakeren har rett til tjenestepensjon, uten at det behøver å foreligge noen *saklig oppsigelsesgrunn*. Pensjonsalderen i de private tjenestepensjonsordningene er vanligvis 67 år. I Førtidspensjoneringsutvalgets rapport foreslås det en lovendring som utelukker at nådd pensjonsalder i seg selv gir saklig grunn til oppsigelse. I Nasjonalbudsjettet heter det at Regjeringen vil følge opp dette forslaget med en lovendring.

Videre oppfølging

I lys av de store utfordringene knyttet til å opprettholde arbeidsstyrken på et høyt nivå vil det i Forum for seniorpolitikk og i Senter for seniorplanlegging, hvor partene i arbeidslivet er representert, bli diskutert mulige tiltak for å få eldre til å stå i arbeid.

II) Uførepensjonering

I løpet av de løpet av de 6 siste årene har det igjen vært en sterk økning i antall nye uførepensjonister, etter en nedgang på begynnelsen av 1990-tallet. Bare i løpet av de tre siste årene er det blitt 95 000 nye uførepensjonister. Personer over 50 år har stått for vel 60 pst. av denne veksten. I denne aldersgruppen øker nå befolkningen sterkt. Det har også vært en kraftig vekst i antallet uførepensjonister blant 30- og 40-åringer.

Andelen uføre øker med alderen, og aldringen i befolkningen framover vil kunne føre til en ytterligere økning i nytilgangen til uføretrygd. Dette vil kunne forsterke den forventede knappheten på arbeidskraft framover. For å sikre en så stor arbeidsstyrke som mulig er det derfor viktig at tilstrømmingen til uførepensjon dempes og helst reduseres.

En undersøkelse fra Statens helseundersøkelser basert på et utvalg av befolkningen i 40-årsalderen, viser at om lag halvparten av uførepensjonistene anser at de har god helse. Blant personer som ikke mottok trygd i det hele tatt var det derimot 90 pst. som mente de hadde god helse. Selv om undersøkelsen bekrefter at uføre har dårligere helse enn personer som ikke mottar trygd, er det likevel en betydelig andel av uførepensjonistene som mener de har god helse. Dette kan antyde at det er visse muligheter for at flere uførepensjonister kan føres tilbake til arbeidslivet. Det må imidlertid understrekes at en må være varsom med å trekke for sterke konklusjoner på bakgrunn av en slik undersøkelse, blant annet fordi at det enkelte individs oppfatning om sin helse må ses i sammenheng med om vedkommende er i jobb eller er uførepensjonist.

Et offentlig utvalg (Sandman-utvalget) er nedsatt for å kartlegge årsakene til den kraftige økningen i antallet nye uførepensjonister, og utvalget skal også foreslå tiltak som kan begrense tilgangen til uføretrygd. Utvalget skal avgi innstilling 15. september 2000.

III) Sykefravær

Sykefraværet har også økt kraftig siden 1994. Dette gjelder både korttids- og langtidsfraværet. Tall fra Rikstrygdeverket viser at sykefravær med varighet utover den arbeidsgiverbetalte perioden i gjennomsnitt utgjorde 11,7 arbeidsdager pr. lønnstaker i 1999 mot 8,2 arbeidsdager i 1994.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over omfanget av sykefraværet i de europeiske landene, der alle arbeidstakere og næringsgrener er representert. Det finnes heller ingen felles definisjoner på hva som skal regnes med til sykefraværet. En bør derfor være svært varsom med å sammenligne internasjonale tall over sykefravær. I en kartlegging foretatt av SINTEF [70] sammenlignes andelen av arbeidsstyrken som er fraværende på grunn av sykdom på en bestemt dag i 1997. I Norge var 5,0 pst. av arbeidsstyrken fraværende på grunn av sykdom. Dette var noe høyere enn i Danmark og Sverige, hvor henholdsvis 3,5 og 4,4 pst. var fraværende på grunn av sykdom, men lavere enn i Tyskland, Nederland og Frankrike.

Sykefraværet avtar med stigende utdanningsnivå, og det er en liten andel av de sysselsatte som står for mesteparten av sykefraværet. Hele 80 pst. av det

70. Eide, Arne H., Hem, Karl-Gerhard og Gibb, Nora, «Sykelønnsordninger i Europa», SINTEF, 1999.

samlede antallet fraværsdager utover arbeidsgiverperioden er å finne blant 5 pst. av alle arbeidstakere. Dette indikerer hvor viktig det er at virkemidlene for å motvirke sykefraværet bør rettes inn mot de gruppene der fraværet er høyt.

Det økte korttidsfraværet i de siste årene kan i noen grad skyldes at sannsynligheten for å miste jobben trolig er blitt mindre i lys av den lavere ledigheten. Dette underbygges av at sykefraværet ser ut til å ha økt for alle grupper, også de med langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet. En annen mulig årsak til økt sykefravær er at yrkesdeltakelsen har økt kraftig. I et stadig strammere arbeidsmarked har nye grupper som av ulike grunner har hatt en svakere tilknytning til arbeidslivet, også meldt seg på arbeidsmarkedet. Dette kan bl.a. omfatte personer som har avsluttet attføring, personer som har vært langvarig arbeidsledig, eller personer med en svakere helse enn gjennomsnittet. Disse personene har større tilbøyelighet til å bli sykmeldt, både kortvarig og i lengre tid.

Økningen i sykefraværet kan derfor også være et resultat av den høye yrkesdeltakelsen. Det er imidlertid viktig å rette virkemidlene inn mot de langtidssykemeldte gruppene. Blant annet kan såkalt aktiv sykemelding bidra til å holde de aktuelle personene i bedriften, og motvirke at disse personene mister kontakten med arbeidsplassen. Rehabilitering og yrkesrettet attføring vil også være viktige virkemidler for å motvirke utstøtingsmekanismene som kan opptre ved sykdom.

Sandman-utvalget som kartlegger økningen i antall uførepensjonister, vil også se på mulige årsaker til økningen i sykefraværet og komme med forslag som kan redusere det.

IV) Yrkeshemmede

Yrkeshemmede som er registrert i arbeidsmarkedsetatens registre, er personer som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vansker med å få arbeid. Disse personene utgjør en arbeidskraftsressurs som det er viktig å få mobilisert. I 1999 var det registrert 55 000 yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetatens registre, og svært mange av disse var i attføringstiltak. Mange av de yrkeshemmede har lavt utdanningsnivå, det er mange som har vært sosialklienter, og de fleste har en omfattende trygdehistorie bak seg. Dette stiller store krav til innretningen av de ulike tiltakene.

Det er en forholdsvis stor gjennomstrømning blant de yrkeshemmede. Både tilgangen av nye yrkeshemmede og antallet som har fullendt en attføringsprosess har ligget på om lag 30 000 personer årlig de siste årene. Mange av de yrkeshemmede går tilbake til arbeidsstyrken etter fullendt attføringsprosess. I 1999 resulterte innsatsen overfor de yrkeshemmede i at 32,3 pst. av de yrkeshemmede gikk over i arbeid eller kombinasjon arbeid/trygd, mens 20,9 pst. gikk over i skolegang eller ble arbeidssøker. I lys av et fortsatt stramt arbeidsmarked framover bør det arbeides aktivt for å integrere yrkeshemmede i arbeidslivet, jf. nærmere omtale i avsnitt 12.2.4.

V) Innvandring

De siste årene har innvandringen til Norge økt sterkt. I 1999 var det en nettoinnvandring på 19 000 personer, mot 14 000 i 1998. Til sammenlikning var nettoinnvandringen i gjennomsnitt 7 000 personer pr. år i perioden 1988–1997.

Innvandrere fra Norden og fra resten av Vest-Europa har en arbeidsmarkedstilknytning om lag som befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Innvandrere fra land utenfor EØS-området har derimot en vesentlig lavere andel sysselsatte enn nordmenn, selv etter mange år i Norge. Dette tilsier at det er et potensial for økt sysselsetting blant innvandrere som bor i Norge.

De siste årene har arbeidsmarkedsetaten arbeidet med å rekruttere enkelte typer arbeidskraft i utlandet til områder hvor det er stor knapphet på arbeidskraft, særlig leger, sykepleiere og tannleger. Utover på 1990-tallet har det også vært en stor arbeidsinnvandring, spesielt fra Sverige, til bygge- og anleggsbransjen og til tjenesteytende næringer.

Utsikter til lav tilgang av arbeidskraft i årene framover kan tilsi at det vil være behov for en betydelig arbeidsinnvandring. Som følge av EØS-avtalen er Norge en del av det felles europeiske arbeidsmarkedet som sikrer fri bevegelse av arbeidstakere mellom medlemslandene. Dette skaper isolert sett en mulighet for en betydelig innvandring fra andre europeiske land. En eventuell utvidelse av det europeiske arbeidsmarkedet til å gjelde flere av de østeuropeiske landene vil kunne føre til at Norge vil bli et utvandringsmål også for østeuropeere. Det synes derfor å kunne bli økte muligheter for å hente inn arbeidskraft fra et framtidig utvidet EØS-arbeidsmarked. På den annen side kan det i årene framover forventes en enda skjevere demografisk utvikling i EU-landene enn i Norge. Det er derfor høyst usikkert hvor stort potensialet er for innvandring til Norge fra EU-landene.

Ifølge gjeldende regelverk er det mulig å rekruttere høyere utdannet arbeidskraft, bl.a. sykepleiere, fra land utenfor EØS-området. Språkbarrierer og problemer med godkjenning av utdanningen har imidlertid medvirket til at en slik arbeidsinnvandring har vært relativt begrenset. Stortinget har i år vedtatt å utvide adgangen til å hente inn fagutdannet arbeidskraft fra land utenfor EØS-området. Dette vil bl.a. kunne gjøre det lettere å få dekket behovet for faglært arbeidskraft i sektorer hvor rekruttering innenfor de nordiske land og EØS-området ikke strekker til, for eksempel i helse- og omsorgssektoren og IT-bransjen. Stortinget har også vedtatt at regelverket for sesongarbeidskraft mykes opp ved at bestemmelsene utvides til å gjelde for hele året, og ikke bare i en begrenset periode rundt sommeren.

I lys av de demografiske utsiktene med lav tilgang av arbeidskraft, aldring i befolkningen og utsikter til mangel på arbeidskraft, kan økt innvandring fra land utenfor EØS-området være et av flere virkemidler for å dekke arbeidskraftbehovet i framtiden. Bruk av innvandring for å dekke arbeidskraftbehovet i fremtiden innebærer også noen vanskelige problemstillinger. Hensynet til arbeidskraftbehovet tilsier en selektiv innvandringspolitikk der Norge tar inn etterspurt arbeidskraft uten familier. Dette kan på kort sikt bidra til å dempe rekrutteringsproblemene i arbeidsmarkedet. På lengre sikt vil effekten være betydelig mindre, fordi disse personene også vil etterspørre mer tjenester som krever behov for arbeidskraft. En slik innvandringspolitikk reiser også etiske spørsmål. En innvandringspolitikk som er mer basert på humanitære hensyn,

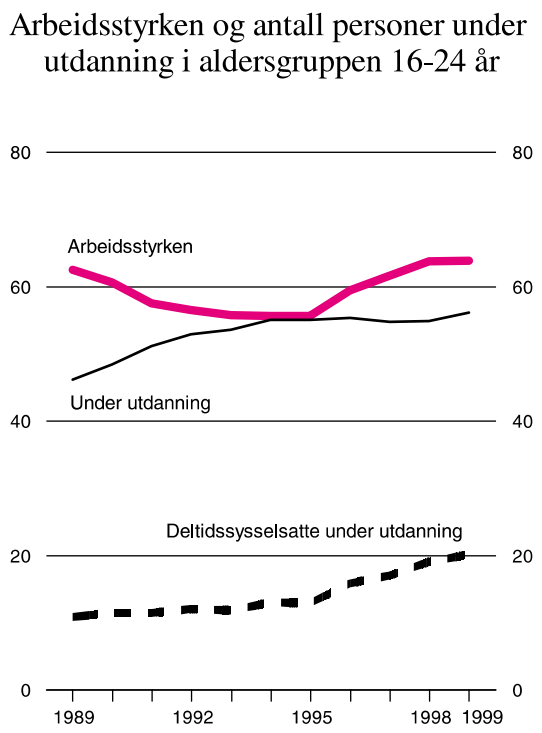
vil i mye mindre grad avhjelpe behovet for arbeidskraft, bl.a. fordi innvandrernes familier også vil ha behov for de tjenester der det er mangel på arbeidskraft, og dette kan isolert sett øke presset i arbeidsmarkedet. Denne form for innvandringspolitikk har dessuten avdekket at skal den også kunne bidra til å dekke mangel på arbeidskraft, må en lykkes vesentlig bedre enn i dag med å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet, slik at innvandrerne oppnår om lag samme sysselsettingsandel som i befolkningen ellers. Det er grunn til å tro at innvandring som i utgangspunktet tillegger behovet for arbeidskraft større vekt, gjør slik integrering lettere. En stor andel av arbeidsinnvandringen til Norge er også ofte preget av ustabil arbeidskraft i den forstand at de forholdsvis lett flytter ut av Norge igjen. Denne manglende stabiliteten kan føre til problemer når det gjelder å dekke arbeidskraftbehovet i ulike bransjer

VI) Yrkesdeltaking blant ungdom

Det har vært en klar langsiktig trend i retning av at en økende andel av ungdomskullene er under utdanning. Nesten hele ungdomskullet fullfører nå videregående utdanning, og mer enn halvparten tar utdanning også ut over dette nivået. Utviklingen i yrkesdeltakelsen de siste 10–15 årene tyder på at ungdom i større grad enn voksne strømmer til arbeidsmarkedet når det er lett å få jobb, og utsetter sin inntreden på arbeidsmarkedet når det er få ledige jobber.

Gjennom lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet økte utdanningskapasiteten kraftig, og yrkesdeltakelsen blant ungdom falt. I det bedrede arbeidsmarkedet gjennom andre halvdel av 1990-tallet har yrkesdeltakelsen økt markert blant ungdom. Andelen ungdom under utdanning har derimot vært forholdsvis stabil de siste årene, jf. figur 12.9. Den økte yrkesdeltakelsen må derfor ses i sammenheng med at stadig flere har kombinert utdanning med deltidsjobb. Av ungdommene mellom 16 og 24 år som var under utdanning i 1999 hadde 36 pst. deltidsjobb mot 22 pst. i 1993. I 1999 var det 20 pst. av befolkningen i alderen 16–24 år som kombinerte deltidsjobb og utdanning, mot 12 pst. i 1993. Den økte tilgangen av deltidssysselsatte ungdom har bidratt til å dempe rekrutteringsproblemene i arbeidsmarkedet i den siste oppgangsperioden.

Det har vist seg at gjennomstrømningen av studenter ved utdanningsinstitusjonene ofte er lengre enn normert studieløp. Særlig gjelder dette allmennutdanninger på universitet. Disse utdanningen er ofte langvarige, og mulighetene for å kombinere utdanning og arbeid er forholdsvis store. Ved høyskoler er gjennomstrømningen bedre. Dette må ses i sammenheng med tett oppfølging, relativt korte studieløp og at utdanningene ofte er yrkesrettet med innslag av praksis.



Figur 12.9 Arbeidsstyrken og antall personer under utdanning. 16–24 år. Prosent av befolkningen
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Til tross for et bedret arbeidsmarked tyder statistikken på at gjennomstrømningen av studenter på universiteter og høyskoler faktisk har blitt noe dårligere på 1990-tallet. Lengden på studieløpene vil være med på å påvirke knappheten på arbeidskraft. Hurtigere gjennomstrømning av studenter kan føre til økt tilbud av arbeidskraft. Et eksempel kan illustrere dette. Et gjennomsnittlig årskull i aldersgruppen 20–24 utgjør for tiden om lag 56 000 personer. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen var 37 pst. av disse ungdommene under utdanning. Med en avkorting av studieløpet på ett år for denne gruppen vil vel 20 000 nye personer forlate utdanningssystemet. En del av disse personene er imidlertid allerede i arbeidsstyrken gjennom deltidsjobb under studiet.

Foruten kapasiteten i utdanningssystemet, er det flere andre forhold som er viktige for ungdoms yrkesdeltakelse. Det er liten tvil om at utvidelsene i åpningstidsbestemmelsene gjennom de siste 10–15 årene i stor grad har medvirket til at ungdom har kommet inn i deltidsjobber i bl.a. varehandel og annen tjenesteyting. Deltidsarbeid ved siden av skolegang og studier gir ungdom en anledning til å skaffe seg den første arbeidserfaringen, noe som for mange kan være viktig for å bli sluset inn i arbeidsmarkedet. Korttidsarbeidsmarkedet er en annen slik inngangsport, og her er både reglene om midlertidige stillinger og utleie av arbeidskraft viktige. Regelverket knyttet til midlertidige stillinger og utleie av arbeidskraft er nærmere drøftet i avsnitt 12.2.

VII) Yrkesdeltaking for kvinner

Et særskilt trekk ved kvinnenes tilpasning til arbeidsmarkedet er at de i langt større grad enn menn arbeider deltid. Nesten 50 pst. av alle kvinner som var sysselsatte i 1999 arbeidet deltid, mot bare 10 pst. av mennene. Andelen deltidssysselsatte kvinner har holdt seg om lag uendret siden 1972. Parallelt med bedringen i arbeidsmarkedet har det imidlertid vært en viss reduksjon i deltidsandelen blant kvinner i løpet av 1990-tallet. Den høye andelen deltidsarbeidende kvinner kan innebære at det er et potensial for å øke antall tilbudte timer. I Arbeidskraftundersøkelsen er det også registrert at mange kvinnelige deltidsarbeidere oppfatter seg som såkalt undersysselsatte, dvs. at de kunne tenke seg å øke sin arbeidstid hvis det var mulig å få jobb. Statistikk fra Arbeidskraftundersøkelsen viser at det faktisk er mange undersysselsatte som får seg lengre arbeidstid. Samtidig er det imidlertid tilgangen av undersysselsatte høy.

Av andelen som arbeider deltid er det som nevnt mange, bl.a. innenfor helse- og sosialsektoren, som ønsker å arbeide en høyere stillingsbrøk, men organisatoriske og andre forhold setter begrensninger for dette. Ofte ønsker arbeidsgiverne å ha mange lave stillingsbrøker for å ha størst mulig fleksibilitet for å få turnuser til å gå opp osv. Endringer i organiseringen av arbeidet kan derfor føre til at stillingsbrøken blant kvinner i helse- og sosialsektoren øker.

Gode muligheter for å jobbe deltid er trolig en svært viktig årsak til den høye yrkesfrekvensen for kvinner i Norge. Et økt utdanningsnivå har også bidratt til å trekke flere kvinner inn i arbeidslivet – generelt er det slik at yrkesdeltakelsen øker med utdanningsnivået. Denne faktoren vil isolert sett kunne bidra til både økt yrkesaktivitet og høyere stillingsbrøk for kvinner i mange år fremover.

Yrkesdeltakelsen blant kvinner henger i betydelig grad sammen med mulighetene til å kombinere arbeid og familieliv. I denne sammenheng er barnehagetilbud, skolefritidsordninger, offentlig omsorg for eldre, og permisjonsordninger ved fødsler og for småbarnsforeldre viktige elementer.

Innføringen av kontantstøtteordningen har i noen grad bidratt til å redusere kvinners deltakelse i arbeidslivet. Statistisk sentralbyrå har nylig gjenomført en undersøkelse som viser at den gjennomsnittlige arbeidstiden for mødre med yngste barn på ett eller to år ble redusert med mellom 19 og 26 pst. i skole-, helse-, sosial- og barnehage-sektorene. Alt i alt anslås kontantstøtten å ha medført til en reduksjon i yrkesdeltakelsen på 3 500 og 4 500 årsverk. Dette er kortsiktige virkninger. Effekter på lang sikt er ikke fanget opp i denne undersøkelsen.

Kvinner har gjennomgående lavere lønn enn menn, noe som bidrar til at det først og fremst kvinner som benytter seg av kontantstøtteordningen. Dette kan til en viss grad svekke kvinners muligheter på arbeidsmarkedet framfor menn.

VIII) Totalt tilbud av timeverk

Størrelsen på arbeidskraftspotensialet i økonomien påvirkes dels av hvor mange som ønsker å være i arbeid (arbeidsstyrken) og dels av hvor mye hver

enkelt faktisk arbeider (gjennomsnittlig arbeidstid). Den siste av disse størrelsen påvirkes av andelen som jobber deltid, antall ferie- og høytidsdager, lengden på normalarbeidstiden, omfanget på ulike permisjonsordninger, størrelsen på sykefraværet, omfanget av overtidsarbeid og av sosiale reformer som kontantstøtteordningen.

Det har vært en langsiktig tendens i retning av at økende realinntekter delvis er blitt tatt ut i form av mer fritid i stedet for økt lønn. I kapittel 7 omtales en undersøkelse av Berg (1998) som viser at andelen som ønsker å bruke mindre tid på lønnet arbeid har økt betydelig på 1990-tallet. Samtidig har andelen som vil ha lengre arbeidstid og økt inntekt, gått ned. Med økende levestandard er det grunn til å tro at yrkesaktive vil etterspørre mer fritid, slik at nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter. På den annen side blir eldre stadig friskere og arbeidet som utføres mindre fysisk krevende, selv om det også er økte krav i store deler av arbeidslivet.

Utdanningsnivået i samfunnet har også stor betydning for arbeidstiden. Fortsatt økning i utdanningsnivået blant kvinner kan trekke i retning av økt arbeidstid ved at flere jobber heltid eller lengre deltid. Effekten på arbeidstiden er imidlertid usikker dersom hele den yrkesaktive befolkningen får et høyere utdanningsnivå.

I et langsiktig perspektiv har utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid viktige konsekvenser for produksjonspotensialet i økonomien. Det er like viktig at den gjennomsnittlige arbeidstiden ikke reduseres som det er å holde en høy arbeidsstyrke. Det er det samlede tilbudet av timeverk som er avgjørende for produksjonsevnen. Et godt arbeidsmiljø er viktig for å kunne holde en høy gjennomsnittlig arbeidstid. Fleksible arbeidstidsordninger kan i denne sammenhengen være både i arbeidstakerens og arbeidsgiverens interesse. Muligheter for mer fleksible arbeidstider, bl.a. gjennom bestemmelser i tariffavtalene, som gjør det mulig for arbeidstakerne å arbeide mer når bedriften har stor etterspørsel og arbeide mindre eller å ta fri når det er mindre å gjøre, vil kunne føre til bedre utnyttelse av arbeidskraften.

12.1.5 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Å sikre en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for framtidig verdiskaping og velstandsutvikling. I beregninger av Norges nasjonalformue står den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats og kompetanse for størstedelen av den totale formuen. Petroleumsformuen og finansformuen spiller i denne sammenhengen en beskjeden rolle.

Målsettingen om høy yrkesaktivitet må veies opp mot at også fritiden er en sentral del av velferden, både for yrkesaktive og yrkespassive. Målet er ikke at vi skal arbeide mest mulig. Målsettingen er å få en fordeling mellom arbeid og fritid som i størst mulig grad er i samsvar med befolkningens egne ønsker. Det er imidlertid flere faktorer som gjør at arbeidstilbudet kan bli mindre enn ønskelig ut fra dette perspektivet. Skatte- og trygdeordninger gjør at den enkelte bare mottar en del av verdiskapingen ved eget arbeid. Tilsvarende vil en arbeistaker som velger å arbeide mindre bare bære en del av kostnadene ved å redusere sin arbeidstid. Disse skatte- og trygdeordningene er av stor betydning for å sikre trygghet og velferd for alle, og det er derfor verken mulig eller ønskelig å fjerne dem. For å forhindre at arbeidstilbudet blir mye mindre enn det som er gunstig for samfunnet som helhet, er det viktig å sikre

at skatte- og trygdeordningene er utformet slik at det lønner seg for alle å jobbe.

Yrkesdeltakingen, dvs. andel av befolkningen som er i arbeidsstyrken, er nå på et svært høyt nivå historisk sett. I 1999 var 73 pst. av befolkningen i alderen 16–74 år yrkesaktive, mot 61 pst. i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at *kvinner har økt sin yrkesaktivitet* , slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn. Økningen har særlig sammenheng med at det er blitt lettere å kombinere jobb med ansvar for barn.

Det har vært *store forskjeller i utviklingen i yrkesdeltakelsen for menn og kvinner over 55 år.* Blant menn i denne aldersgruppen har det vært en langsiktig tendens i retning av fallende yrkesdeltakelse, mens yrkesdeltakelsen blant eldre kvinner har økt. Den lavere yrkesdeltakelsen blant eldre menn skyldes at flere menn er blitt uførepensjonister. De siste årene har stor overgang til AFP-ordningen i tillegg bidratt til redusert yrkesdeltakelse blant eldre menn. Det har også vært en økning i antall uføre kvinner de siste tretti årene, samtidig som antallet kvinnelige AFP-pensjonister har økt de siste årene. Ved at yngre kvinner som kommer inn i denne aldersgruppen har en sterkere arbeidsmarkedstilknytning enn årsklassene som pensjoneres, har yrkesdeltakelsen for eldre kvinner likevel økt over tid.

Den kraftige veksten i antallet uførepensjonister over tid har bidratt til å redusere arbeidsstyrken. Bare i løpet av de tre siste årene har det blitt 95 000 *nye uførepensjonister* . Dette utgjør om lag 1 pst. av arbeidsstyrken i hvert av årene. Det var ved utgangen av 1999 registrert snaut 270 000 uførepensjonister, svarende til 9,6 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år, mot om lag 6 pst. i 1980. I de siste årene har det også vært en kraftig innstrømming til AFP-ordningen. Ved utgangen av 1999 var det registrert 25 600 *AFP-pensjonister* , hvorav vel halvparten i offentlig sektor. I løpet av 1999 har det blitt over 10 000 nye AFP-pensjonister, noe som utgjør 0,4 pst. av arbeidsstyrken. Over halvparten av de nye pensjonistene i 1999 var 62-åringer.

Økningen i yrkesaktiviteten for befolkningen siden 1972 er blitt motvirket av en *reduksjon i den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt* over samme tidsperiode. Nedgangen i den gjennomsnittlige arbeidstiden skyldes dels at normalarbeidstiden er redusert med i alt 5 timer pr. uke siden 1972. Samtidig er det også flere som jobber deltid.

Den norske *arbeidstilbudet har vist seg å være svært fleksibelt* når etterspørselen etter arbeidskraft endres – noe utviklingen på 1990-tallet bekrefter. Fra 1993 til 1999 har yrkesdeltakelsen økt med hele fem prosentpoeng, og veksten i arbeidsstyrken har vært om lag 2 ganger så sterk som det rene demografiske endringer i befolkningen skulle tilsi. Veksten i yrkesdeltakelsen har særlig vært sterk for ungdom og for kvinner i aldersgruppen 55- 64 år. Yrkesdeltakingen var i 1999 høyere enn i forrige høykonjunktur. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy i de aller fleste aldersgruppene, og mulighetene for ytterligere vekst er begrenset.

På lengre sikt er god tilgang på arbeidskraft viktig for å kunne øke produksjonsevnen i samfunnet. Det er viktig at yrkesdeltakelsen er høy, og at arbeidsstyrken har kvalifikasjoner som er i samsvar med arbeidslivets behov. På kort sikt er det viktig at arbeidstilbudet er fleksibelt slik at eventuelle

pressproblemer kan reduseres i oppgangstider. For å få dette til legger utvalget vekt på følgende:

- Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og vårt velstandsnivå avhenger av at arbeidskraften tas i bruk. Målsettingen om høy yrkesdeltakelse berører unges inntreden i arbeidslivet, voksnes deltakelse og eldre arbeidstakeres fortsatte innsats i arbeidslivet. For å oppnå en høy yrkesdeltakelse må det være lønnsomt for den enkelte å jobbe, samtidig som en også legger forholdene til rette for at de som ønsker arbeid, faktisk får en jobb. Det er også viktig å legge forholdene til rette for at de som ønsker å arbeide høyere stillingsbrøk, får anledning til dette. Av andelen som arbeider deltid er det mange, bl.a. innenfor helse- og sosialsektoren, som ønsker å arbeide en høyere stillingsbrøk, men organisatoriske og andre forhold setter begrensninger for dette. Ofte ønsker arbeidsgiverne å ha mange lave stillingsbrøker for å ha størst mulig fleksibilitet for å få turnuser til å gå opp osv. Endringer i organiseringen av arbeidet kan derfor føre til at stillingsbrøken blant kvinner i helse- og sosialsektoren øker. Den demografiske utviklingen med økende antall eldre forsterker behovet for høy yrkesdeltakelse.
- Skole- og utdanningssystemets primære oppgave er å sørge for at alle unge får gode kvalifikasjoner og ferdigheter som er etterspurt i arbeidsmarkedet, og som gjør dem mer allment skikket for samfunnslivet. I dagens samfunn krever dette mange års skole og utdanning, og at utdanningen er av høy kvalitet. Det bør likevel vurderes om det er mulig å få unge raskere inn i yrkeslivet på heltid, uten at dette går ut over utdanningssystemets primære oppgave. Dimensjonering av kapasiteten i utdanningssystemet bør være i samsvar med arbeidslivets behov, jf. kap. 12.4.
- Innsatsen overfor grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet, som yrkeshemmede og innvandrere, må videreføres og styrkes.
- Etter- og videreutdanning er viktig for å sikre en produktiv arbeidsstyrke og høy yrkesdeltakelse.
- Målrettet rekruttering av arbeidskraft fra utlandet kan være et virkemiddel for å avhjelpe arbeidskraftmangel i Norge. De langsiktige effektene på arbeidskraftmangelen av arbeidsinnvandring vil imidlertid være mindre, jf. drøftingen i avsnitt 12.1.4.
- Mange eldre ønsker av ulike grunner å tre ut av arbeidslivet. For å stimulere eldre arbeidstakere til å bli i yrkeslivet er det viktig at arbeidet legges til rette, at holdninger både hos arbeidsgivere og kolleger stimulerer til å stå i arbeid og at det økonomisk sett skal lønne seg for den enkelte arbeidstaker å være i arbeid. Slike problemstillinger vil bli drøftet i Forum for seniorpolitikk og i Senter for seniorplanlegging, der bl.a. partene i arbeidslivet er representert. I disse drøftingene må sammenhengen mellom førtidspensjonsordningene og målet om en høy yrkesdeltakelse blant eldre stå sentralt.
- Et godt fungerende korttidsarbeidsmarked gjennom midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft kan lette inngangen til arbeidsmarkedet for ulike grupper. I et langsiktig perspektiv har utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid viktige konsekvenser for produksjonspotensialet i økonomien. Det er det samlede tilbudet av tilbudte timeverk som er avgjørende

for produksjonsevnen. Mer fleksible arbeidstider, bl.a. gjennom bestemmelser i tariffavtalene, som gjør det mulig for arbeidstakerne å arbeide mer når bedriften har stor etterspørsel og arbeide mindre eller å ta fri når det er mindre å gjøre, vil kunne føre til bedre utnyttelse av arbeidskraften.
– Arbeidslivet er i rask forandring. Det skaper nye muligheter for noen, men kan også lede til at andre faller ut. Utvalget vil understreke at et godt fungerende arbeidsmiljø er en viktig forutsetning for høy yrkesdeltaking.

12.2 En effektiv bruk av arbeidsstyrken

12.2.1 Innledning

I avsnitt 12.1 drøftes faktorer som har betydning for at flest mulig velger å delta i arbeidsstyrken, mens dette avsnittet ser på forhold som har betydning for at arbeidsstyrken nyttes mest mulig effektivt.

Sammenlignet med andre land har Norge lykkes med å holde ledigheten lav. Lav ledighet er også et hovedmål i årene framover og dette er en viktig utfordring for arbeidsmarkedspolitikken. I en situasjon med lav ledighet og knapphet på arbeidskraft må en legge mer vekt enn tidligere på hvordan arbeidskraften anvendes. Mange arbeidsgivere vil oppleve problemer med å skaffe tilstrekkelig med arbeidskraft, slik en for eksempel har sett for grupper av helsepersonell. For den enkelte virksomhet vil det framstå som viktigere å være en attraktiv arbeidsplass. For å bruke arbeidsstyrken mest mulig effektivt, og for å forhindre at mangel på arbeidskraft innen enkelte sektorer slår ut i et generelt lønns- og prispress, er det flere forhold som har betydning. Arbeidskraften må bli tilført den kompetanse som arbeidslivet etterspør, noe som omtales i avsnitt 12.4. Virksomhetene må organisere arbeidet slik at de gjør god bruk av den arbeidskraft som er tilgjengelig, bl.a. ved å bruke den arbeidskraft det er mangel på der den trengs mest. Mer generelt er det viktig med tilstrekkelig fleksibilitet i arbeidsmarkedet for å unngå mistilpasninger. Det er også av betydning at arbeidsgiverne har informasjon om den ledige arbeidskraften og de arbeidssøkende om de ledige stillingene, noe som fordrer gode informasjons- og formidlingssystemer for arbeidskraft.

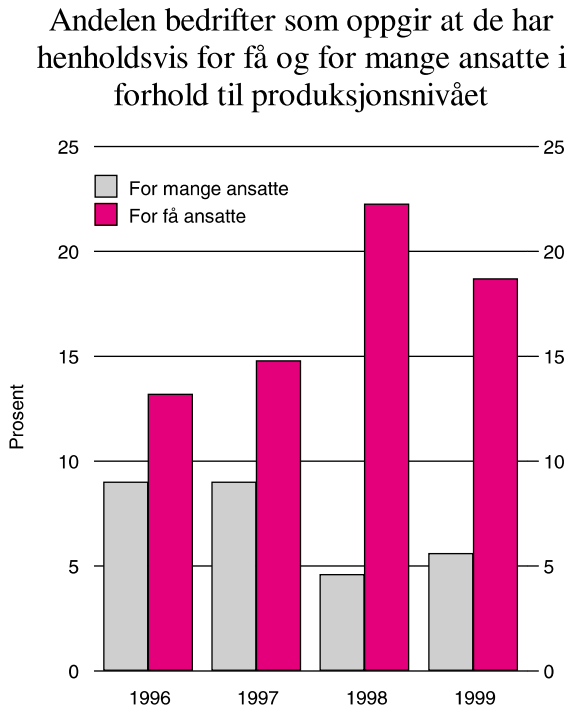
Som vist i kapittel 6, står det norske samfunnet overfor en økt framtidig forsørgelsesbyrde ved at det blir stadig flere eldre, noe som øker betydningen av at arbeidsmarkedet organiseres slik at flest mulig får muligheten til og velger å arbeide. Kapittel 7 viser at holdningene til arbeid skifter over tid, mens kapittel 8 drøfter nye måter å organisere arbeidet på. De fleste stiller i dag krav til at arbeidet skal oppleves som meningsfylt og gi utfordringer. Arbeidet har en verdi ut over det å gi den enkelte inntekt. Organiseringen av arbeidsmarkedet må derfor møte enkeltpersoners ønsker, samtidig som den økte fleksibiliteten ikke skal støte personer ut av arbeidslivet. Dette stiller politikken som påvirker rammevilkårene i arbeidsmarkedet overfor nye utfordringer.

I avsnitt 12.2.2 gis en kort beskrivelse av trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Avsnitt 12.2.3 peker på forhold som kan forklare arbeidsledighet med særlig vekt på strukturelle forhold. Dernest gjennomgår avsnitt 12.2.4 hvordan det norske arbeidsmarkedet er organisert, de ulike reguleringer som påvirker arbeidsmarkedet, og hvordan private og offentlige arbeidsmarked-

stjenester kan bidra til å bedre arbeidsmarkedets virkemåte. Utvalgets vurderinger presenteres i avsnitt 12.2.5.

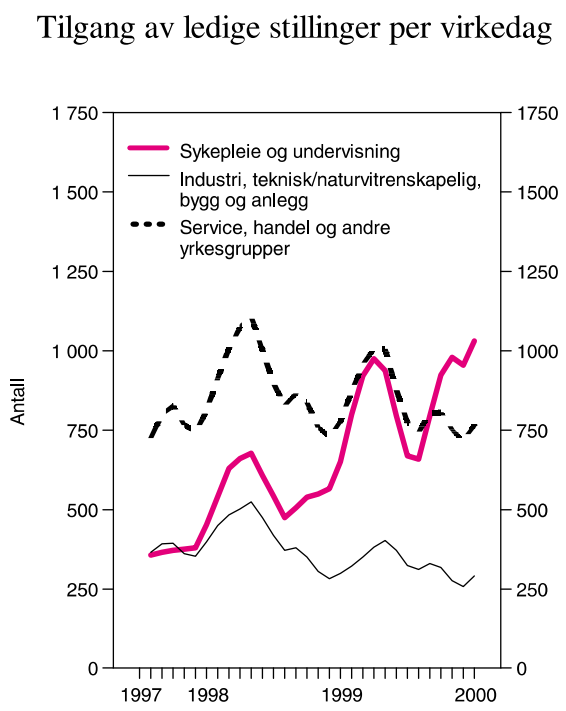
12.2.2 Trekk ved det norske arbeidsmarkedet

Kapitlene 3 og 4 i denne rapporten, gir en grundig beskrivelse av utviklingen i arbeidsmarkedet de siste 15 årene og en sammenlikning av arbeidsmarkedssituasjonen i Norge med andre land. I dette avsnittet vil det derfor bare bli gitt en kort oversikt over situasjonen på arbeidsmarkedet og hvilke grupper som står særlig svakt i arbeidsmarkedet.

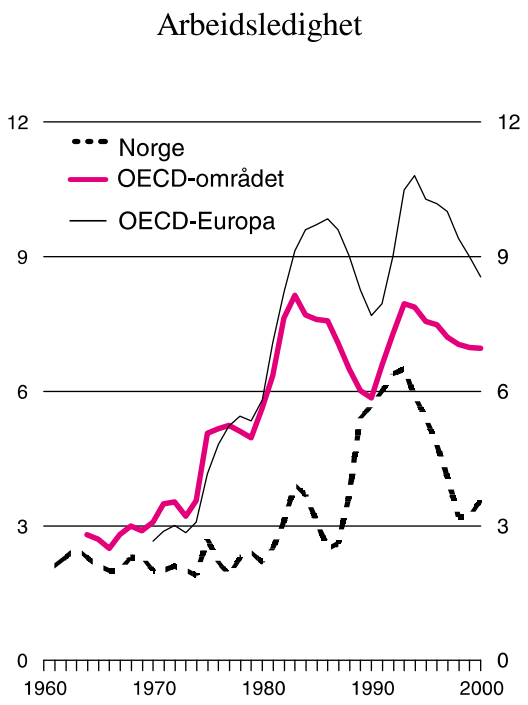


Figur 12.10 Andelen bedrifter som oppgir at de har henholdsvis for få og for mange ansatte i forhold til produksjonsnivået

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.



Figur 12.11 Antall nye ledigmeldte stillinger registrert per virkedag i Aetat
Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.



Figur 12.12 Arbeidsledighet (AKU). Prosent av arbeidsstyrken [1)2)]
1) Anslag for 2000 som i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

2) Figuren er korrigert for bruddet i AKU fra 1995 til 1996.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

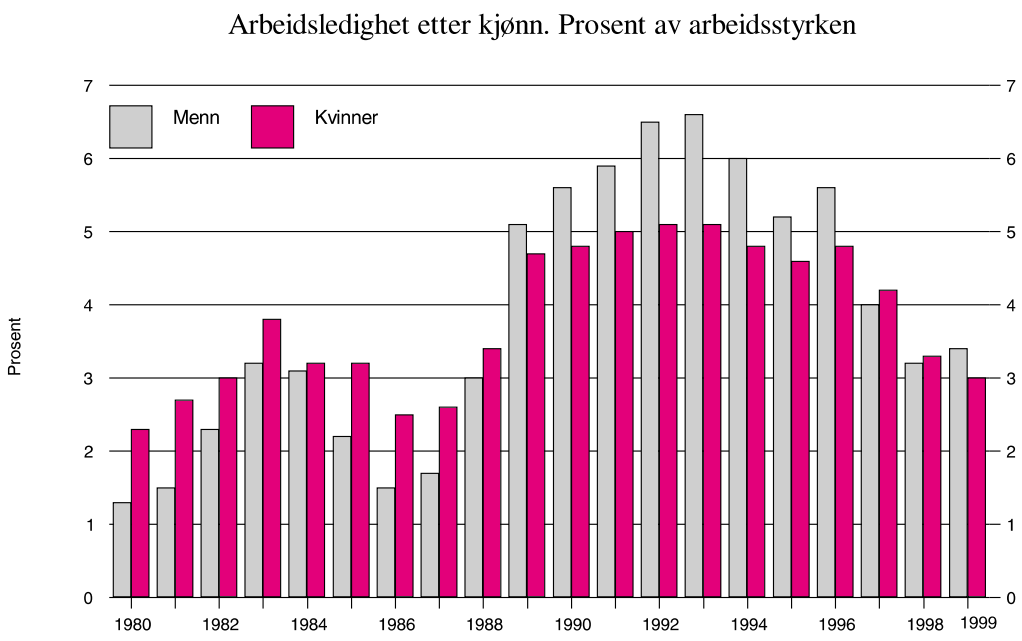
Etter den markerte bedringen i arbeidsmarkedet fra 1993 og fram til 1999, er det nå knapphet på mange typer arbeidskraft. Mange arbeidsgivere har erfart problemer med å rekruttere velkvalifisert arbeidskraft, og særlig er det problemer innen helse- og sosialsektoren og andre tjenesteytende næringer. Gjennom Aetats [71] årlige bedriftsundersøkelser blir det kartlagt i hvilken grad arbeidsgiverne mener at antall ansatte er tilpasset produksjonsnivået i den enkelte virksomhet, jf. figur 12.10. Figuren viser at arbeidsmarkedet ble strammere i årene 1996–1998, mens det ble noe mindre press i 1999. Antall nye ledigmeldte stillinger, jf. figur 12.11, viser at det særlig er innen sykepleie og undervisning det er et udekket behov for arbeidskraft. Figuren må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet siden statistikken nå i større grad fanger opp korte vikariater enn den gjorde tidligere.

Arbeidsledigheten i Norge har de siste to tiårene variert mer enn i tiårene før, jf. figur 12.12. Hele tiden har imidlertid ledigheten i Norge ligget under gjennomsnittet for OECD-landene, og vi har også lykkes med å redusere ledigheten etter en periode med høy ledighet. Mange land, særlig i kontinental-Europa, har erfart at ledigheten ikke kommer tilbake til det samme lave nivået når den først har økt. Dette tyder på at ledigheten går lettere opp enn ned. Etter en periode med høy ledighet er det ulike mekanismer i arbeidsmarkedet som gjør det vanskelig å redusere ledigheten tilbake til utgangspunktet.

Arbeidsledighet rammer enkelte grupper mer enn andre. Figur 12.13 viser at variasjonen i arbeidsledighet har vært større for menn enn kvinner gjennom 1990-tallet. Dette reflekterer at typiske mannsdominerte yrker, som for eksempel bygg- og anleggsnæringen, er mer konjunkturfølsomme enn typiske kvinnedominerte yrker.

Ungdomsledigheten er både høyere og mer variabel enn ledigheten blant eldre grupper på arbeidsmarkedet, jf. figur 12.14. Den stiger raskere i en nedgangskonjunktur og synker raskere ved en oppgangskonjunktur. Høy ungdomsledighet må ses i sammenheng med at arbeidstyrken for gruppen er lav, og at mange har utdanning som hovedaktivitet, men samtidig søker etter deltidsarbeid.

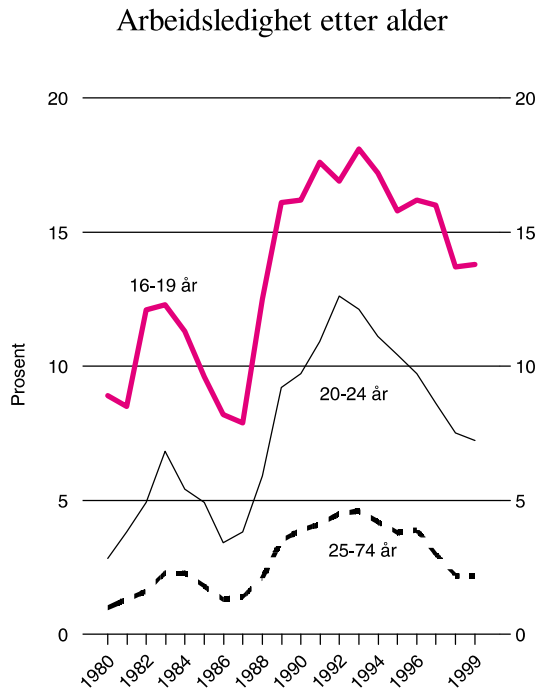
71. Fra 21.02.00 skiftet navnene på alle kontorenhetene i arbeidsmarkedsetaten. Arbeidsdirektoratet heter nå Aetat Arbeidsdirektoratet. Tilsvarende heter fylkesarbeidskontorene og distriktsarbeidskontorene Aetat pluss geografisk navn, for eksempel Aetat Vestfold og Aetat Sandefjord.



Figur 12.13 Arbeidsledighet etter kjønn. Prosent av arbeidsstyrken [1)]

1) Figuren er ikke korrigert for bruddet i AKU fra 1995 til 1996.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.14 Arbeidsledighet etter alder. Prosent av arbeidsstyrken [1)]

1) Figuren er ikke korrigert for bruddet i AKU fra 1995 til 1996.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De fleste arbeidsledige er ledige i en kortere periode. I 1999 var 16 pst. av de ledige i AKU langtidsledige, dvs. ledige i mer enn 26 uker. Andelen langtidsledige øker med alderen. Blant de registrerte ledige over 60 år var 62 pst. langtidsledige ved utgangen av februar 2000, mens kun 2 pst. av de under 20 år var langtidsledige. Sannsynligheten for å forlate ledigheten er også avhengig av utdanning. En analyse utført av Frisch-senteret, hvor dataene omfatter alle helt ledige i perioden 1989–1998, viser at sammenlignet med en referanseperson med 11–12 års skolegang vil mer utdanning klart øke sannsynligheten for å forlate ledighet, mens mindre skolegang reduserer sannsynligheten. [72]

12.2.3 Hvorfor oppstår arbeidsledighet?

For at man over tid skal lykkes med å holde lav arbeidsledighet, er det viktig at arbeidsmarkedet fungerer mest mulig effektivt. Hvordan organiseringen av arbeidsmarkedet har betydning for arbeidsledighet og lønnsvekst, har vært gjenstand for omfattende forskning både i Norge og internasjonalt, samt at dette har vært tema for utredninger i regi av internasjonale organisasjoner som OECD og EU. Sentrale spørsmål har vært hvorfor arbeidsledighet oppstår, og hvorfor det er så mange land som har problemer med å redusere arbeidsledigheten. Denne innsatsen har gitt mye ny innsikt i hvordan arbeidsmarkedene fungerer og hvilke faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor arbeidsledigheten oppstår og kan være vanskelig å redusere.

Mye av debatten angående arbeidsmarkedets funksjonsmåte har fokusert på skillet mellom strukturell og konjunkturell ledighet. I vedlegg 2 av Knut Røed er dette mer grundig behandlet. Konjunkturell arbeidsledighet kan forstås som den delen av arbeidsledigheten som skyldes at den generelle etterspørselen i økonomien er for lav. Konjunkturell ledighet kan derfor i utgangspunktet reduseres gjennom å stimulere aktiviteten i økonomien.

Strukturell ledighet er den del av arbeidsledigheten som kan forklares ved hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Det er særlig to forhold som tillegges vekt for å forklare den strukturelle ledigheten:

– Arbeidsmarkedet er et marked med mye «trafikk» hvor det tar tid før arbeidssøkere og arbeidsgivere finner hverandre. Hvor raskt og effektivt denne koblingen finner sted, avhenger igjen av hvor godt samsvar det er mellom de kvalifikasjoner som tilbys og de som etterspørres, hvor god informasjon arbeidssøkere har om ledige jobber, og arbeidsgivere om egnede arbeidssøkere, og hvordan lover og reguleringer i arbeidsmarkedet påvirker denne tilpasningen.
– Lønnsfastsettelsen tar først og fremst utgangspunkt i interessene til arbeidsgivere og arbeidstakere, og i liten grad til de arbeidsledige. Arbeidsgiverne kan ønske å tilby høye lønninger for å få tak i den arbeidskraften de ønsker, og for å oppnå lojale og motiverte arbeidstakere. Arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjoner som er i sterk forhandlingsposisjon, kan også presse lønnsnivået opp. Høyt lønnsnivå kan så medføre at det blir et stort antall arbeidssøkere som det ikke er lønnsomt å ansette.

72. Røed and Zhang: «Unemployment Duration in a Non-Stationary Macroeconomic Environment», Memorandum No 14/99. Department of Economics, University of Oslo.

Den strukturelle ledigheten i økonomien omtales ofte også som likevektsledigheten. Sysselsettingsutvalget av 1992 brukte begrepet likevektsledighet. I denne utredningen vil vi bruke begrepet *strukturledighet*, fordi dette begrepet bedre får frem betydningen av de strukturelle forholdene på arbeidsmarkedet. Strukturledigheten er ikke et fast naturgitt nedre nivå for arbeidsledigheten, men kan endres gjennom tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre.

Da Sysselsettingsutvalget av 1992 utarbeidet sin rapport hadde nylig de britiske økonomene Layard, Nickell og Jackman [73] presentert en studie som ga et teoretisk rammeverk for å forklare at det eksisterer en likevektsledighet i økonomien. Forskerne hadde også gjennom empiriske analyser funnet hvordan ulike institusjonelle faktorer kunne forklare forskjellene i ledighet mellom en rekke OECD-land. Deres analyser dannet mye av grunnlaget for det Sysselsettingsutvalgets drøftinger og konklusjoner.

Norge har de siste årene hatt lav ledighet i internasjonal målestokk, og en kunne ut fra dette spørre om hvor stor betydning hensynet til ledighetsutviklingen bør ha. Men erfaringene fra eget og andre land viser at arbeidsledigheten kan øke kraftig i løpet av kort tid. Økt ledighet kan oppstå som følge av dårlig konjunkturutvikling, slik som i Norge på slutten av 1980-tallet, da private investeringer falt kraftig og privat konsum utviklet seg svakt. Ledigheten kan imidlertid også øke som følge av dårlig fungerende lønnsdannelse og arbeidsmarked. Da kan pressproblemer i arbeidsmarkedet lede til en sterk økning i lønns- og prisveksten, som svekker investeringene og tvinger fram strammere økonomisk politikk.

Dersom arbeidsledigheten først har økt, må tiltakene for å redusere arbeidsledigheten utformes ut fra om ledigheten er strukturell eller konjunkturell. Er arbeidsledigheten i overveiende grad konjunkturell, kan den reduseres gjennom makroøkonomiske stimulans. Er imidlertid ledigheten av strukturell karakter, vil ensidig satsing på makroøkonomisk stimulans kunne føre til økt lønns- og prispress samtidig som virkningen på ledigheten er liten. Ved stor grad av strukturell ledighet i økonomien er det derfor nødvendig med tiltak som gjør at arbeidsmarkedet kan fungere mer effektivt.

I hvor stor grad den til enhver tid gjeldende arbeidsledigheten kan forklares ved strukturelle eller konjunkturelle forhold, kan ikke observeres direkte. Den faktiske ledigheten i økonomien kan måles, mens den strukturelle ledigheten må beregnes. En måte å operasjonalisere begrepet strukturledigheten på, er å si at det er det ledighetsnivået som gir konstant inflasjonstakt, eller lønnsstigningstakt, i økonomien. [74] Dersom ledighetsnivået over noe tid er lavere enn nivået på den strukturelle ledigheten, vil inflasjonen og lønnsveksten øke.

Sysselsettingsutvalget av 1992 anslo på usikkert grunnlag at den strukturelle ledigheten i Norge i 1990–1991 lå på 3 – 4 pst. av arbeidsstyrken målt ved AKU [75]. Dette var godt under den faktiske ledigheten på det tidspunktet. OECD har konkludert med at den strukturelle ledigheten i Norge var stabil

73. R.Layard, S. Nickell, og R. Jackman. «Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market», Oxford University Press, 1991.
74. På engelsk brukes begrepene NAIRU non-accelerating inflation rate of unemployment eller NAWRU non-accelerating wage rate of unemployment.

lav fra 1990–98. [76] Deres anslag viser at strukturledigheten i Norge var 4,5 pst. i 1990, 4,8 pst. i 1995 og 4,0 pst. i 1998. Disse forholdsvis store endringene i anslaget på strukturledigheten understreker at OECDs estimater må ses på som svært usikre korttidsestimater, dvs. at de ikke ligger fast over tid. OECD påpeker selv at i den grad land legger vekt på deres estimater for strukturledigheten ved utforming av økonomisk politikk, er det viktig at resultatene blir tolket på en forsiktig måte. Holden og Nymoen (1999) [77] viser at OECDs måte å beregne strukturledigheten på, er meget usikker for de nordiske land.

De strukturelle forholdene på arbeidsmarkedet setter klare grenser for hvor langt ned en kan få ledigheten på varig basis. Dersom en sterk oppgangskonjunktur, eller kraftig makroøkonomisk stimulans, presser ledigheten under disse grensene, vil resultatet bli høy og økende lønns- og prisvekst. Dette er en situasjon som ikke kan vedvare. Derimot kan ledigheten trolig over lengre tid være betydelig høyere enn den strukturelle ledigheten, fordi de mekanismer som får ledigheten ned mot sitt likevektsnivå kan være svake og sent-virkende. I slike situasjoner er det viktig å ha handlingsrom for å stimulere økonomien gjennom ekspansiv økonomisk politikk.

Hvilke forhold påvirker strukturledigheten?

Det eksisterer en omfattende forskning både i Norge og internasjonalt om arbeidsledighet. Utvalget har bedt Lars Calmfors og Bertil Holmlund om å gi en oversikt over hva en ut fra økonomisk forskning vet om forhold som har betydning for nivået på arbeidsledigheten, jf. vedlegg 4. For referanser til litteraturen på dette feltet vises til dette vedlegget, og til vedlegget av Knut Røed. I Calmfors og Holmlunds artikkel legges det bl.a. vekt på følgende forhold for å forklare strukturledigheten:

- arbeidsledighetstrygd,
- aktiv arbeidsmarkedspolitikk,
- forhandlingssystem,
- stillingsvernsbestemmelser,
- skatt og
- konkurranse på produktmarkedene.

Arbeidsledighetstrygden

Arbeidsledighetstrygden påvirker nivået på arbeidsledigheten både ved at den påvirker arbeidslediges søkeatferd og ved at den påvirker lønnsdannelsen i økonomien. Både i følge teorier for lønnsdannelse og teorier for arbeidslediges søkeatferd er effekten at høyere dagpengeytelser bidrar til å øke arbeidsledigheten. Dette skjer dels fordi antall jobber reduseres (ettersom lønnsnivået øker), og dels fordi det vil ta lenger tid å matche ledige arbeidere til ledige jobber, slik at ledighetens varighet øker (for et gitt antall jobber).

75. Utvalget anslo likevektsledigheten til 3–3 pst. AKU statistikken ble imidlertid lagt om fra 1996 og med dagens målemetode tilsvarer deres anslag 3-4 pst.
76. OECD: «Implementing the OECD Jobs Strategy. Assessing Performance and Policy», OECD 1999.
77. Holden, S. og Nymoen, R.: «Measuring structural unemployment: NAWRU-estimates in the Nordic countries», notat, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo,1999.

Tregere matching følger av at dagpengene svekker de arbeidslediges insentiver til å komme i arbeid så raskt som mulig og øker deres reservasjonslønn, dvs. den minste lønn de er villig til å ta arbeid for. Denne effekten modereres dersom det stilles krav om aktiv søkeatferd, mobilitet og villighet til å ta i mot passende jobbtilbud for å opprettholde dagpengene. Gunstige dagpengeordninger kan også bidra til å redusere sysselsatte arbeideres frykt for å bli arbeidsledige. Dette kan slå ut i økt lønnspress ved at arbeidstakerne kan legge større vekt på lønnskrav i forhold til jobbsikkerhet, desto mindre inntektstapet er ved å gå ledig.

Forskning og internasjonale sammenligninger støtter i hovedsak opp under teoriene omtalt over, ved at gunstige ordninger for ledighetstrygden bidrar til høyere ledighet. Forskningen tyder på at stønadens lengde er det enkeltelement i dagpengeordningen som i størst grad påvirker overgangen til arbeid. Jo lenger stønadstiden er, dess tregere er overgangen fra arbeidsledighet til jobb.

Forskningen har hittil i liten grad belyst hvilken betydning håndhevelsen av dagpengeregelverket har for dens effekt på arbeidsledigheten, bl.a. fordi administrative rutiner kan være vanskelig å sammenligne mellom ulike land. Land med den samme generøsiteten i dagpengeregelverket, men med ulik håndhevelse av det, vil dermed bli vurdert på samme måte. OECD har påpekt at et effektivt administrert dagpengesystem kan være en vesentlig forklaring på hvorfor enkelte land med høye dagpengeytelser, etter et økonomisk tilbakeslag, ikke har erfart at ledigheten har stabilisert seg på et mye høyere nivå. [78] Det danske finansdepartementet har foretatt en sammenligning i 19 OECD-land av hvor strenge krav det er til at dagpengemottakere skal være tilgjengelige for arbeid. [79] Deres beregninger tyder på at jo strengere krav det er til at dagpengemottakere er tilgjengelige på arbeidsmarkedet, dess lavere er den strukturelle ledigheten.

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Med aktiv arbeidsmarkedspolitikk menes oppfølging av ledige og informasjons-, formidlings- og arbeidsmarkedstiltak. En effektiv arbeidsformidling som raskt kobler ledige personer med ledige stillinger, kan redusere strukturledigheten. En effektiv arbeidsformidling vil redusere bedriftenes kostnader ved ansettelser og dermed kunne øke bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Jo lettere det er for bedriftene å finne kvalifiserte arbeidsledige, desto mindre vil bedriftene by opp lønningene for å konkurrere om de arbeidstakere som allerede er i jobb.

Arbeidsmarkedstiltak vil kunne øke de lediges kvalifikasjoner, slik at det blir bedre samsvar mellom de kvalifikasjoner som tilbys og de som etterspørres og dermed bidra til å dempe lønnspresset i økonomien. Videre vil tiltak kunne motvirke utstøting av svake grupper på arbeidsmarkedet og derigjennom øke det effektive arbeidstilbudet. Hvis deltakere på tiltak reduserer

78. OECD: «The OECDs Jobs Study. Evidence and explanations, part II», The Adjustment Potential of the Labour Market (p.210), OECD 1994.
79. Det danske finansdepartementet: «Availability criteria in selected OECD-countries», http://www.fm.dk/udgivelser/publikationer/criteria_oecd_1998/1.htm

sin søkeaktivitet, vil imidlertid dette kunne bidra til å redusere konkurransen om de ledige jobbene, noe som isolert sett øker lønnspresset i økonomien. På den annen side kan denne effekten motvirkes ved at deltakerne øker søkeaktiviteten etter fullført tiltak.

Evalueringer av norske tiltak viser at de gjennomgående øker deltakernes sjanse for å få jobb. Statistisk sentralbyrå har tre år på rad gjennomført en registerbasert evaluering av alle de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. [80] Av deltakere som avsluttet tiltak i mai 1998, hadde 45 pst. jobb et halvt år etter. Blant personer som var helt ledige i mai 1998, var det 30 pst som var i jobb et halvt år etter. Disse tallene tar ikke hensyn til at det kan være forskjeller mellom de personene som deltar på tiltak og de helt ledige som for eksempel alder, utdanning, arbeidserfaring, ledighetsperiode, kjønn m.v. Når det kontrolleres for slike forskjeller mellom tiltaksdeltakerne og de helt ledige, finner en at personer på tiltak hadde 11 prosentpoeng større sannsynlighet for å være i jobb enn helt ledige 6 måneder etter avsluttet tiltak. Dette kan tolkes som den totale effekten av tiltak. Undersøkelsene fra de to foregående årene viser om lag de samme resultatene. Undersøkelsene tar imidlertid ikke hensyn til at det kan være en skjevhet i utvelgelsen av tiltaksdeltakerne, noe som kan påvirke den målte effekten av tiltakene (seleksjonseffekt). Den generelle tilstanden på arbeidsmarkedet kan også ha betydning for effekten av tiltakene.

Forhandlingssystem

Sammenhengen mellom systemet for lønnsforhandlinger og arbeidsledigheten har vært grunnlag for mye forskning. Generelt vil lønnspresset være høyere, og dermed også arbeidsledigheten høyere, jo sterkere arbeidstakerne står i lønnsfastsettelsen. Imidlertid argumenteres det i en stor del av litteraturen for at sentralisert eller koordinert lønnsfastsettelse på nasjonalt nivå bidrar til mindre lønnspress, og dermed til høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Bakgrunnen for dette er at ved sentralisert eller koordinert lønnsfastsettelse kan en ta hensyn til negative indirekte virkninger i lønnsfastsettelsen, som en ikke vil ta hensyn til i mer desentralisert lønnsfastsettelse. Ved desentralisert lønnsfastsettelse vil en bl.a. ikke ta hensyn til at økte lønninger fører til høyere priser og dermed til lavere kjøpekraft, og heller ikke til at sterkt lønnspress fører til høyere arbeidsledighet.

Virkningen av bransjevis lønnsfastsettelse på arbeidsledigheten er mer omdiskutert. En hypotese er at bransjevis lønnsfastsettelse gir sterkest lønnspress, og dermed høyest arbeidsledighet, fordi lønnsøkning i hele bransjen kan veltes over i prisene uten særlig betydning for sysselsettingen i bransjen. Virkningen av hver enkelt bransje på økonomien totalt vil være liten, og dermed vil partene ikke ta hensyn til dette i lønnsfastsettelsen. Men samlet sett kan resultatet bli sterkt lønnspress og høy arbeidsledighet. Dersom det er tilstrekkelig konkurranse på produktmarkedene, vil desentralisert lønnsfastsettelse kunne gi lav ledighet, fordi arbeidstakerne da vil vite at bedriften ikke

80. Magne Bråthen og Ørnulf Landfald: «Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1999. Dokumentasjon og analyse av effekter på kort og lang sikt», Statistisk sentralbyrå, rapport 1999/31.

kan velte økte lønnskostnader over på prisene uten å tape markedsandeler. Arbeidstakerne vil dermed fremme moderate lønnskrav for å sikre jobbene.

Forhandlingssystemets betydning har blitt studert empirisk ved å sammenligne arbeidsledighetsutviklingen mellom land. Resultatene varierer bl.a. på grunn av ulike måter å måle grad av sentralisering/desentralisering. Gjennomgående viser studiene at høyere grad av sentralisering, spesielt på arbeidsgiversiden, leder til lavere arbeidsledighet, mens resultatene er mer blandet når det gjelder virkningene av desentralisert lønnsfastsettelse.

Betydningen av lønnsforhandlingssystemet for arbeidsledigheten blir nærmere drøftet i avsnitt 12.3.

Stillingsvernsbestemmelser

Et godt stillingsvern gir sikkerhet for arbeidstakere i jobb og beskytter mot vilkårlige oppsigelser. Større jobbsikkerhet kan videre gi mer motiverte og lojale ansatte. Det kan øke arbeidsgivernes motivasjon for å gi opplæring til de ansatte. På den annen side vil et godt stillingsvern kunne påvirke bedriftenes ansettelsesbeslutninger. Dersom det er vanskelig for bedriften å si opp ansatte, vil den være mer forsiktig ved nyansettelser. Særlig kan dette gå ut over nykommere på arbeidsmarkedet da det er knyttet større usikkerhet til deres produktivitet. Mange bedrifter vil heller forsøke å utnytte eksisterende arbeidsstokk bedre, for eksempel gjennom mer bruk av overtid. Et sterkt stillingsvern kan derfor føre til færre nyansettelser i oppgangstider og færre oppsigelser i nedgangskonjunkturer.

Mange undersøkelser er gjennomført for å belyse om ulike stillingsvernsbestemmelser mellom land kan forklare forskjeller i ledighet mellom dem. Calmfors og Holmlund oppsummerer forskningen i at det ikke kan påvises en sammenheng mellom hvor strenge stillingsvernsbestemmelsene er, og arbeidsledigheten totalt sett. Derimot fører et strengt stillingsvern til mindre variasjon i sysselsettingen over konjunkturene, noe som kan påvirke hvilke grupper som blir utsatt for arbeidsledighet.

En undersøkelse av OECD [81] tyder på at strengt stillingsvern øker sysselsettingen for menn i alderen 30–54 år, men kan redusere sysselsettingen for personer som er på vei inn i arbeidsmarkedet som ungdom og kvinner. Totalt er det en tendens til lavere samlet sysselsetting i land med sterkt stillingsvern, men denne virkningen er meget svak og ikke statistisk signifikant dersom en også tar hensyn til andre forklaringsfaktorer. Videre finner OECD at strømmene inn og ut av ledighet blir redusert ved et strengt stillingsvern. Færre personer blir rammet av ledighet ved et strengt stillingsvern, men de som blir ledige er lenger ledig enn ved et mindre strengt stillingsvern. Langtidsarbeidsløsheten vil altså være høyere. Ungdom er mer utsatt for arbeidsledighet ved strenge stillingsvernsbestemmelser.

OECD trekker den konklusjon at stillingsvernsbestemmelser har større betydning for dynamikken i arbeidsmarkedet og sammensetningen av arbeidsledigheten, enn det totale nivået på ledigheten.

81. OECD: «Employment Outlook 1999», OECD 1999.

Skatt

Utformingen av skatte- og velferdssystemet har betydning for personers valg mellom arbeid og fritid og for arbeidsgiveres ansettelsesbeslutninger. Hvorvidt skattene påvirker strukturledigheten, avhenger imidlertid av om de har betydning for reallønnskostnadene på lang sikt. Den empiriske forskningen er ikke entydig når det gjelder sammenhengen mellom høyt skattetrykk og reallønnskostnader eller arbeidsledighet. Calmfors og Holmlund påpeker at så fremt lønnsinntekt og overføringer til personer uten arbeid skattlegges på samme vis, så vil det være rimelig å anta at skattesystemet i liten grad påvirker strukturledigheten.

For at skattene skal påvirke strukturledigheten er det avgjørende at skattene påvirker forholdet mellom inntekten til ledige og inntekten til sysselsatte. Skatteendringer som reduserer den effektive marginalskatten ved overgang fra arbeidsledighet til jobb, vil kunne øke arbeidstilbudet og dermed redusere lønnspresset og strukturledigheten. I begrepet «effektive marginalskatt» er det tatt hensyn til at en person mister dagpenger eller andre sosiale ytelser ved å ta arbeid. Mekanismene for hvordan slike skatteendringer kan gi utslag i strukturledigheten tilsvarer resonnementene knyttet til virkningen av dagpenger. Calmfors og Holmlund argumenterer for at lavere skatt for lavinntektsgrupper vil kunne redusere nivået på strukturledigheten, da forskjellen mellom inntekt som arbeidsledig og i jobb vil øke for denne gruppen.

Konkurransen på produktmarkedet

Dersom det er liten konkurranse på produktmarkedene, kan bedriftene oppnå høyere lønnsomhet ved å sette høye priser. Høye priser fører til lavere salg, og dermed mindre etterspørsel etter arbeidskraft. Store profittmarginer kan samtidig føre til økte lønnskrav, fordi arbeidstakerne skal ha sin del av gevinsten, og fordi sysselsettingen er mindre følsom for en lønnsøkning enn ved stor konkurranse i produktmarkedet. Samlet sett kan dermed liten konkurranse på produktmarkedet bidra til høyere strukturell ledighet.

På kort sikt kan riktignok økt konkurranse gi økt lokal arbeidsledighet. Men økt konkurranse vil også kunne stimulere til teknologiske nyvinninger og mer effektive bedrifter. Dette vil på lenger sikt gi høyere økonomisk vekst og legge grunnlaget for en mer varig sysselsettingsvekst.

Andre momenter som kan påvirke strukturledigheten

Enkelte andre momenter som kan ha betydning for strukturledigheten, er arbeidstidens lengde og graden av regional mobilitet. Calmfors og Holmlund påpeker at selv om redusert arbeidstid på kort sikt trolig fører til økt etterspørsel etter arbeidskraft (målt i personer), vil de indirekte virkningene via lønnsfastsettelsen føre til at strukturledigheten ikke blir påvirket. Dette er i samsvar med empiriske studier som tyder på at land der arbeidstiden har blitt redusert, ikke har hatt en gunstigere utvikling i arbeidsledigheten enn andre land.

Manglende regional mobilitet kan bidra til å øke den strukturelle ledigheten i økonomien. I en studie av Oswald [82] dokumenteres det en betydelig samvariasjon mellom arbeidsledighetsraten og andelen selveiere i boligmarkedet. Dette kan tolkes som at arbeidskraften har blitt mindre mobil som

følge av en større andel selveiere og bidratt til høyere strukturledighet. OECD, Employment Outlook 1999, finner også støtte for at andelen selveiere kan bidra til å forklare forskjeller i ledighet mellom land.

Graden av regional mobilitet kan også påvirkes av en økende andel to-inntektsfamilier, fordi flytting for å få jobb for den ene kan innebære flytting til arbeidsledighet for partneren. I kapittel 9 er regional mobilitet i Norge omtalt. Vedlegg 6 gir en analyse av flyttemønstre i Norge. Den viser at det er en klar tendens til at enslige arbeidsledige har høyere mobilitet enn ledige i etablerte parforhold. På den annen side viser undersøkelsen også at det er mange som flytter fra jobb til ledighet, noe som bl.a. kan skyldes at man flytter sammen med sin partner til tross for tap av jobb.

Konjunkturell ledighet kan bli strukturell

Erfaring fra mange land viser at en økning i ledigheten som opprinnelig var forårsaket av en nedgangskonjunktur, i mange tilfeller ikke reverseres fullstendig selv om etterspørselen i økonomien tar seg opp igjen. [83] Dette kan tyde på at jo lenger ledigheten varer, dess vanskeligere er det å redusere den igjen.

Følgende punkter kan bidra til å forklare hvordan konjunkturell ledighet kan bli strukturell:

- tap av kunnskap,
- diskriminering/sortering,
- demotivering/utstøting og
- insider/outsiders i lønnsdannelsesprosessen.

Arbeidsledige får ikke praktisert og oppdatert sine kunnskaper på samme måte som personer i arbeid. Arbeidsgiverne kan derfor være skeptiske til å ansette personer med lange ledighetsperioder. Høy arbeidsledighet over lengre tid kan også bidra til at holdningene til arbeid og arbeidsløshet endres. I et miljø hvor mange er arbeidsledige, kan det bli mer sosialt akseptert å være ledig. Dette kan gi opphav til en «arbeidsledighetskultur» hvor de ledige reduserer sin innsats for å komme tilbake i arbeid. Slike mekanismer kan føre til at det blir vanskeligere for bedriftene å fylle ledige stillinger, og at bedriftene da må tiltrekke seg arbeidskraft gjennom å by opp lønningene.

En annen mekanisme som kan gjøre det vanskelig å få redusert arbeidsledigheten er knyttet til at de arbeidsledige («outsiders») ikke er representert i lønnsfastsettelsen. Når etterspørselen tar seg opp etter en nedgangskonjunktur, vil de arbeidstakere som er i jobb («insiders») forsøke å oppnå høyere lønninger. Økte lønninger kan dermed føre til at det ansettes færre arbeidsledige.

82. Oswald, Andrew: «A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nations», The University of Warwick, 1996.
83. En tidlig studie der dette ble drøftet er Leif Johansen: «Arbeidsledigheten: Lettere opp enn ned?», Sosialøkonomen, nr 10, 1982.

Konklusjon

Arbeidsledighet kan forklares både ut fra konjunkturelle og strukturelle forhold. Raskt stigende arbeidsledighet kan som regel forklares ved lav vekst eller nedgang i den samlede etterspørselen i økonomien. Erfaringer fra mange land viser imidlertid at hvis arbeidsledighet først oppstår, så har den en tendens til å bite seg fast til tross for at aktiviteten i økonomien tar seg opp igjen. For å holde ledigheten lav, står en derfor overfor utfordringer på to fronter. På den ene siden er det viktig å unngå store konjunkturelle svingninger for å unngå at ledigheten stiger raskt. På den andre siden må en samtidig organisere arbeidsmarkedet på en slik måte at flest mulig har muligheten for å få arbeid og at bedriftene kan omstille seg i takt med skiftende etterspørsel. Et effektivt fungerende arbeidsmarked vil også bidra til at hvis ledigheten først skulle stige, så vil forholdene ligge bedre til rette for å redusere den igjen.

Boks 12.2 OECDs strategi for jobbskaping – anbefalingene overfor Norge

OECD foretok i 1997 en detaljert gjennomgang av sysselsettingssituasjonen og arbeidsmarkedet i Norge. Selv om arbeidsledigheten i Norge var lav og sysselsettingsandelen høy sammenliknet med andre OECD-land, mente OECD at det var rom for fortsatt utvikling og forbedring på mange områder.

Øke evnen til omstilling i arbeidsmarkedet

Det bør vurderes en oppmyking av arbeidsmiljøloven for å redusere begrensningen som ligger på organiseringen av arbeidskraften. Særlig gjelder dette reguleringen av midlertidig ansettelser. Dette vil øke mulighetene til å tilpasse arbeidskraftens kvalifikasjoner til de ledige jobbene, bidra til å redusere ungdomsledigheten og legge grunnlag for økte muligheter til fulltids sysselsetting.

Endre arbeidsløshetstrygden og relaterte trygdeordninger

Fortsette arbeidet med å endre arbeidsløshetstrygden og relaterte trygdeordninger med tanke på å øke insentivene til å ta arbeid ved å:

- følge nøye opp endringene i dagpengeregelverket når det gjelder varigheten av stønadsperiodene, og om nødvendig redusere den effektive varigheten en person kan motta dagpenger,
- begrense uheldige insentivvirkninger som følge av sammenhengen mellom stønads- og skattesystemet for personer med lave inntekter. Dette kan gjøres ved å redusere avkortingen av stønad ved overgang til arbeid og/eller redusere ytelsene i takt med stønadsperioden varighet,
- stramme inn vilkårene for å motta stønad, samt gjennomføre tiltak som bidrar til strengere praktisering av eksisterende kvalifiseringsvilkår, redusere dagpengeytelsene til delvis ledige,
- innføre en oppholdsperiode før dagpenger utbetales og fortsette arbeidet med å begrense innstrømmingen av nye uførepensjonister som ikke har klare medisinske årsaker.

Mer fleksible lønninger og arbeidskostnader
Utrede muligheter for å legge inn mekanismer i lønnsfastsettelsen som bidrar til å øke fleksibiliteten i lønningene, slik at lønningene i større grad tilpasses lokale forhold i arbeidsmarkedet og tydeliggjør sammenhengen mellom lønnsnivå og produktivitet. Særlig bør lønnsnivået for unge og personer med lave kvalifikasjoner i større grad tilpasses den enkeltes erfaringsbakgrunn og kvalifikasjonsnivå.

Bedre konkurranseforholdene på produktmarkedene
Fjerne reguleringer som begrenser konkurransen innenfor sektorer som er dominert av statlige virksomheter, eller hvor konkurransen i privat sektor er svak. Økt konkurranse vil styrke økonomiens tilpasningsevne ved eventuelle framtidige sjokk og bedre grunnlaget for varig vekst. Videre vil økt konkurranse komme konsumentene til gode gjennom reduserte priser og skattebetalerne gjennom lavere skattebelastning. Den direkte landbruksstøtten, som er blant de høyeste i hele OECD-området, bør reduseres.

Øke utbredelsen av ny teknologi
Forbedre forskningsforbindelsene mellom offentlig og privat sektor samt evaluere og rasjonalisere ulike programmer for spredning av teknologi. Små og mellomstore bedrifter (SMB) kan dra nytte av offentlige initiativ til opprettelse av samarbeidsnettverk, særlig innenfor forskning og utvikling.

Fremme foretaksomhet
Legge til rette for etablering av næringsklynger og nettverk for SMB, slik at mindre virksomheter kan konkurrere effektivt med store og veletablerte virksomheter som opererer i det internasjonale markedet. Ved å forholde seg til SMB som gruppe i stedet for enkeltvis, kan myndighetene utnytte stordriftsfordeler.

(forts.)

Gjennomgå de aktive arbeidsmarkedstiltakene
Mer målrettet bruk av de aktive arbeidsmarkedstiltakene med sikte på å gjøre tiltakene mer effektive. I tillegg bør nivået på tiltak reduseres som følge av stramheten i arbeidsmarkedet. Gjennomføre evalueringer av de ulike arbeidsmarkedstiltakene for å identifisere de tiltakstypene som øker de arbeidsledigeres kvalifikasjoner på en kostnadseffektiv måte. Slike arbeidsmarkedstiltak bør videreføres og i større grad målrettes mot ungdom med lavt kvalifikasjonsnivå. Myke opp arbeidsmarkedsetatens monopol på formidling av arbeidskraft.

Bedre arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og kompetanse
Fortsette utviklingen av fagopplæringen i den videregående skolen, og i større grad målrette høyere utdanning i retning av behovene i arbeidsmarkedet. Generelt sett vil det være et behov for å stimulere til investeringer i menneskelig kapital som er rettet mot framtidige sysselsettingsmuligheter.

12.2.4 Forhold som påvirker strukturledigheten i Norge

Dette avsnittet gjennomgår forhold som har betydning for hvor effektivt det norske arbeidsmarkedet er organisert. Som en del av OECDs sysselsettingsstudie (*Jobs Study*), jf. avsnitt 10.3, presenteres det politikkanbefalinger for alle medlemslandene. En sammenfatning av OECDs tilrådinger for Norge er

gitt i boks 12.2. Hvordan Norge har fulgt opp anbefalingene, er omtalt i dette avsnittet og i avsnittene 12.4, 13.2 og 13.4.

Stillingsvernsbestemmelser

Stillingsvernsbestemmelser bidrar til større jobbsikkerhet for de som er i jobb, men internasjonale sammenligninger, jf. avsnitt 12.2.3, viser at stillingsvernsbestemmelsene kan ha betydning for sammensetningen av sysselsatte og arbeidsledige.

I følge OECD er stillingsvernet i Norge på linje med Sverige og Tyskland, og befinner seg nærmere de restriktive landene i Sør-Europa, enn de mer liberale angloamerikanske landene, jf. figur 4.9 i kapittel 4. OECD [84] har i gjennomgangene av Norges oppfølging av deres sysselsettingsstudie anbefalt Norge å vurdere en liberalisering av stillingsvernsbestemmelsene. Spesielt framhever OECD at mulighetene for midlertidige ansettelser bør utvides. I følge OECD tyder erfaringer fra andre land på at en vellykket vei fra arbeidsledighet til jobb ofte går via midlertidige ansettelser. En liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser kan derfor etter deres vurdering bidra til å redusere arbeidsledigheten blant unge.

OECD [85] har senere pekt på tendenser til et mer segmentert arbeidsmarked i land som har liberalisert reglene for utleie og retten til å ansette midlertidig, uten samtidig å endre stillingsvernsreglene for de i faste jobber. Arbeidstakere i faste jobber vil stå enda sterkere på arbeidsmarkedet når en større del av arbeidstakerne har midlertidig ansettelse, fordi arbeidstakere i midlertidige jobber må bære den største byrden hvis sysselsettingen reduseres. OECD konkluderer med at selv om midlertidige kontrakter for noen kan være brohodet til å få bedre jobber, kan det for andre bli en felle.

Stillingsvernsbestemmelsene i Norge er regulert gjennom Arbeidsmiljøloven og Tjenestemannsloven. Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) har i sin innstilling gitt en grundig beskrivelse av det norske stillingsvernet og gjennomgått argumenter rundt stillingsvernets utforming og framtid. Arbeidslivsutvalget

> «vurderer sterkt stillingsvern som verdifullt fordi det bidrar til å skape trygghet for arbeidstakeres arbeid og inntekt. Også virksomheter kan ha fordel av at arbeidstakere ikke skifter arbeidsgivere hyppig og at det er klare regler for avslutning av arbeidsforhold. Fast tilsetting vil derfor være hovedregelen i arbeidslivet også fremover. På grunn av økt konkurranse og flere omstillinger kan imidlertid færre og færre virksomheter garantere de ansatte varig ansettelsestrygghet.»

Arbeidslivsutvalget kommer ikke med konkrete endringsforslag til arbeidsmiljøloven, men

> «anbefaler at det foretas en enhetlig gjennomgang av stillingsvernsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Intensjonen med gjennomgangen bør være å forenkle og tydeliggjøre bestemmelsene og å vurdere hvilke virkninger de har på muligheten for å gjennomføre omstillinger

84. OECD: «Economic Surveys 1997, Norway» og «Economic Surveys 1999, Norway».
85. OECD: «Implementing the OECDs Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy» (S.80–82), OECD 1999.

som fremmer både verdiskaping og trygghet for arbeid og inntekt. Særlig viktig synes det å være å skape større klarhet i reglene og deres virkninger på følgende områder:

- Kriterier for bruk av midlertidig ansettelse
- Konsultasjon med enkelte versus alle arbeidstakere ved masseoppsigelser
- Forholdet mellom arbeidstakeres vern ved utsetting av ordinær drift på oppdrag, og vernet som følger av reglene om virksomhetsoverdragelse
- Retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse»

På flere områder var Arbeidslivsutvalget splittet i sitt syn. Dette gjaldt både spørsmålet om bruk av midlertidig tilsatte og retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse. Et flertall i Arbeidslivsutvalget foreslo at det skulle vurderes om stillingsvernsbestemmelsene på en bedre måte kunne ivareta behovet for de som har vanskelig for å få arbeid til å få prøve seg i arbeidsmarkedet, mens et mindretall ikke godtok premissene som lå til grunn for dette resonnementet. Dette mindretallets syn var at å skaffe arbeidssøkere arbeid er en selvstendig oppgave som ikke må settes opp mot stillingsvernet for dem som har arbeid.

Utleie og innleie av arbeidskraft

Reglene for utleie og innleie av arbeidskraft ble vedtatt endret av Stortinget i desember 1999. Endringene innebærer at det generelt tillates utleie fra vikarbyråer, mens omfanget av arbeidsleie begrenses gjennom retten til innleie. Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2000 at lovendringen skulle tre i kraft fra 1. juli 2000. Før lovendringen var arbeidsutleie i utgangspunktet forbudt, men det har kunnet gjøres unntak fra loven. Unntakene har vært definert i egen forskrift. Forskriften har bl.a. gitt et generelt unntak for forbudet mot utleie innenfor «kontorsektoren». Videre har bedrifter og virksomheter kunnet søke om tidsbegrenset dispensasjon for utleie av arbeidskraft.

Antall arbeidstakere som er sysselsatt gjennom vikarbyråer innen «kontorsektoren» har vokst betydelig på 90-tallet. Det må ses i sammenheng med arbeidsgivernes økte behov for midlertidig arbeidskraft og arbeidssøkernes ønske om en fleksibel tilknytning til arbeidslivet i kortere eller lengre perioder av yrkeslivet. Arbeid for vikarbyrå er et alternativ for en del arbeidstakere som på grunn av livssituasjonen ikke har mulighet eller ønske om et ordinært ansettelsesforhold, for eksempel studenter og personer med omsorgsansvar. Ved at vikarbyråene har bidratt til å fylle et behov for midlertidig arbeidsinnsats, har produksjonen og sysselsettingen blitt høyere.

Arbeid gjennom vikarbyrå gir praksis og kompetanse, og gjør det derfor lettere å få fast ansettelse hos en annen arbeidsgiver på et senere tidspunkt. Dette er positivt for personer som av ulike grunner har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet.

Endringene i regelverket om arbeidsleie bygger på forslagene i NOU 1998: 15 om Arbeidsformidling og arbeidsleie. Utvalget som la fram NOU 1998: 15 la vekt på at et godt fungerende korttidsarbeidsmarked kunne fungere som en inngangsport for nykommere i arbeidslivet, og at deltagelse i

dette markedet kan gi arbeidserfaring som kan øke mulighetene for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det.

Med de nye reglene vil innleie fra vikarbyråer være tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter arbeidsmiljølovens § 58A nr. 1 første ledd. Begrensningen av innleie til de tilfeller det er tillatt med midlertidig tilsettelse, kan fravikes ved avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter som er bundet av tariffavtale. De tillitsvalgte må da representere et flertall av den arbeidskategorien innleien gjelder.

Innleie kan også finne sted fra «produksjonsbedrifter», dvs. virksomheter som ikke har til formål å drive utleie. Innleie er i disse tilfellene ikke underlagt de samme begrensninger som innleie fra vikarbyråer. Innleier skal imidlertid foreta drøftelser med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, før beslutning om innleie foretas, og det er et krav at den innleide har fast ansettelse hos utleier. Videre sier loven at det skal inngås avtale med de tillitsvalgte hvis innleien overstiger 10 pst. av de ansatte og har en varighet over ett år.

Stortinget har bedt om at regjeringen innen to til tre år etter at lovverket trår i kraft legger fram en evaluering av hvordan det nye regelverket for arbeidsleie fungerer.

I Ot.prp. nr. 70 (1998–99) foreslo også regjeringen at det skulle opprettes et statlig utleieselskap. Formålet med selskapet vil være å skaffe arbeidsgivere arbeidskraft til kortvarige oppdrag og å gi arbeidssøkere vikarjobber. Stortinget ga sin tilslutning til opprettelsen av et slikt selskap og ba Arbeids- og administrasjonsdepartementet komme tilbake til Stortinget med nærmere omtale av organiseringen av et statlig utleieselskap. I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2000 ga Stortinget Arbeids- og administrasjonsdepartementet fullmakt for en begrenset tidsperiode til å la Aetat starte med salg av betalingstjenester, herunder utleie av arbeidskraft, direkte fra Aetat til sluttbruker. Stortinget ba samtidig regjeringen legge fram for Stortinget endelig organisering av disse tjenestene i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.

Særmerknad fra Anne-Grete Ellingsen: HSH er fornøyd med at Stortinget har besluttet at regelverket for utleie av arbeidskraft trer i kraft fra 1.7.2000. Flere aktører vil nå betjene arbeidssøkere og arbeidsgivere og således bidra til å skape et mer dynamisk og fleksibelt arbeidsmarked. Aetats rolle som politisk redskap i sysselsettingspolitikken er viktig. Aetat finansieres over statsbudsjettet og tjenestene har til nå vært gratis for arbeidsgivere og andre som benytter etatens tjenester. Regjeringen foreslo i Ot.prp.nr 70 (1998-99) at det skulle etableres et statlig vikarbyrå under departementet, som skulle kunne selge tjenester i markedet i direkte konkurranse med øvrige aktører. Behovet for atskillelse fra Aetats øvrige virksomhet er godt dokumentert og diskutert i Ot.prp.nr.70 (1998-99), kap. 10.6 og 10.7. Stortinget vedtok imidlertid i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett å la Aetat starte med salg av betalingstjenester, herunder utleie av arbeidskraft, direkte fra Aetat til sluttbruker. Denne virksomheten organiseres dermed ikke i et eget selskap, men som en del av Aetat. HSH vil advare mot en slik organisering. Det er nødvendig med en grundig vurdering av de konkurranserettslige sidene, ikke minst i forhold til EØS-avtalens artikkel 61.

Arbeidstidsfleksibilitet

I OECDs sysselsettingsstudie ble arbeidstidsfleksibilitet og mulighet for deltidsarbeid understreket som viktige elementer for å stimulere sysselsettingen og øke yrkesdeltakelsen. Fra et arbeidsgiversynspunkt kan større arbeidstidsfleksibilitet øke produktiviteten da arbeidet bedre kan tilpasses bedriftens behov for arbeidskraft. Fleksibel arbeidstid kan også gi mer effektiv utnyttelse av kapitalutstyret og dermed øke samlet produksjon. Fra et arbeidstakersynspunkt kan mer fleksible arbeidstidsordninger gjøre det lettere å kombinere arbeid med andre aktiviteter som omsorg for barn, utdanning og fritid. På den annen side kan økt arbeidstidsfleksibilitet også legge større press på arbeidstakere til å arbeide på ukurante tidspunkter.

Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) har gitt en oversikt over trekk ved det norske arbeidsliv som kan gjøre det relevant å diskutere måter å regulere arbeidstiden på. Det vises også til kapittel 7 og 8 i denne rapporten hvor mange av disse forholdene er nærmere drøftet:

–«Nye livsstiler og fritidsinteresser, sammen med økt konkurranse, fører til at flere kunder og brukere etterspør varer og tjenester på kvelder og netter og i helger.

–Flere to-inntektsfamilier og større mangfold i livssituasjoner og livsfaser gir arbeidstakerne mer varierte arbeidstidsønsker. Andelen av arbeidstakerne som ønsker fleksibel arbeidstid har økt fra 43 % i 1989, til 57 % i 1997. Fleksible arbeidstidsordninger kan også bidra til å aktivisere mer arbeidskraft.

–Med økende utdannings- og kompetansenivå er det flere som får jobber som oppleves som så interessante og givende at skillet mellom arbeid, hobby og livsstil blir mer flytende. Dette kan føre til ønske om lange arbeidsdager.

–Flere virksomheter involveres i konkurranseutsatte og it-styrte leveransenettverk, der konsekvensene av å overskride tidsfrister kan være å miste senere oppdrag.

–Digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør at flere varer og tjenester kan produseres uavhengig av tid og sted, blant annet på tvers av landegrenser og tidssoner.

–Mer produktutvikling og produksjon skjer i prosjekter der tidsbruken og intensiteten er både variabel og vanskelig å forutsi. Kortere produktlevetider skaper større variasjon og mindre forutsigbarhet i virksomhetenes produksjon, i tillegg til eventuelle sesongsvingninger og konjunkturbølger.

–Lengre åpnings- og driftstider kan gi bedre utnyttelse av bygninger og produksjonsutstyr, også i servicenæringene.

–Mindre vekst i yrkesbefolkningen kan skape større behov for arbeidstidsordninger som øker tilgangen på og bruken av arbeidskraft.

Selv om slike endringer kan tilsi større fleksibilitet i fastsettelse av arbeidstiden ut fra hensynet til størst mulig verdiskapning, er det mange forhold som tilsier at det må finnes arbeidstidsreguleringer som gir vern av arbeidstaker:

–Arbeidstakere kan påføres slitasje- og helseproblemer fordi det kan være vanskelig for den enkelte å stå i mot økt press og sterkere forventninger fra virksomheten om lange arbeidsdager og ubekvemme arbeidstider. Dette kan forsterkes når arbeidsløsheten er stor og det er knapphet på alternative jobber.
–Den enkelte arbeidstaker vil ikke alltid overskue de langsiktige virkninger på egen helse av sine arbeidstidsvalg. Stor arbeidsinnsats tidlig i det yrkesaktive liv kan føre til helseproblemer og tidlig pensjonering.
–I en del yrker kan det være aktuelt å begrense arbeidstiden for å hindre at tretthet skal føre til uoppmerksomhet og feil som rammer ansatte og/eller tredjeperson.
–Samfunnet har interesse i å begrense arbeidstidsordninger som påfører fellesskapet utgifter til sykefravær og uførepensjon.
–Lang arbeidstid kan gjøre det vanskelig for yrkesaktive å kombinere arbeids- og omsorgsoppgaver.
–Hyppig og vedvarende arbeid på kvelder og netter og i helger kan avskjære den enkelte fra sosialt samvær og samfunnsmessig deltakelse.
–Begrensninger på arbeidstidens lengde kan føre til at enkelte virksomheter ansetter flere.»

Arbeidslivsutvalget har vurdert om gjeldende arbeidstidsreguleringer gir en hensiktsmessig avstemming av hensynet til verdiskaping og fleksibilitet på den ene side, og hensynet til vern av arbeidstakers helse og velferd på den annen side.

Arbeidslivsutvalget foreslår en samlet gjennomgang av arbeidstidskapitlet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer. Det er innen fire områder utvalget ønsker en gjennomgang. Det er å vurdere muligheten for en gjennomsnittsberegning av arbeidstiden/tidskonto, reglene om overtid, reglene om søn- og helgedagsarbeid og nattarbeid. Et mindretall i utvalget støttet ikke forslagene om å vurdere reglene for søn- og helgedagsarbeid og nattarbeid. Angående overtid foreslo utvalget at det vurderes om dagens rammer for tillatt overtid per uke og fire sammenhengende uker kan økes uten at det går ut over liv, helse- og sikkerhet. Dagens regelverk tillater 10 timers overtid per uke og 25 timer for fire sammenhengende uker. Disse rammene kan utvides gjennom avtale med tillitsvalgte eller ved dispensasjon fra Arbeidstilsynet.

Dagpenger og andre støtteordninger

Dagpenger gir inntektssikring til personer som har blitt ufrivillig arbeidsledige. For å motivere til aktiv jobbsøking og overgang til ordinært arbeide, er stønaden lavere enn tidligere arbeidsinntekt og den gis for en begrenset periode. Dagpengeordningen er en del av folketrygden.

Dagpengeperioden har blitt betydelig utvidet de siste 25 årene. I 1975 kunne ledige motta dagpenger i inntil 40 uker per kalenderår. Etter flere utvidelser av ordningen var det fra 1992 mulig å heve dagpenger i tre og et halvt år sammenhengende. Ved deltakelse på enkelte typer tiltak kunne den

samlede stønadsperioden ytterligere forlenges fordi perioden på tiltak ikke talte med i dagpengeperioden. Videre ga godtgjørelse ved deltakelse på flere av arbeidsmarkedstiltakene (KAJA, vikarplassordningen, lønnstilskudd) grunnlag for nye dagpengerettigheter.

Fra 1. januar 1997 trådte det i kraft et nytt regelverk for dagpenger. Det ble innført en maksimal varighet på 3 år. Dagpengerettighetene ble knyttet tettere opp til forutgående tilknytning til arbeidsmarkedet ved at kravet til inntekt siste år for å få rett til dagpenger ble hevet fra 0,75 g til 1,25 G. Alternativt kreves en gjennomsnittlig inntekt siste tre år på 1G. Kompensasjonsnivået for langtidsledige ut over 1,5 år ble hevet. Godtgjørelse på arbeidsmarkedstiltak kvalifiserer heller ikke lenger for dagpenger. Personer som mottar dagpenger mottar 62,4 pst. av dagpengegrunnlaget. Delvis ledige har rett på dagpenger tilsvarende reduksjonen i arbeidstid, hvis arbeidstiden er redusert med minst 40 pst.

Dagpengeregelverket inneholder strenge krav om at dagpengemottakerne skal være disponible for arbeidsmarkedet. Avstengning av dagpengene gis også i de tilfellene der den enkelte nekter å ta i mot et jobbtilbud som medfører flytting. Dagpengemottakere skal selv aktivt søke om arbeid. En effektiv håndhevelse av mobilitetskravene og strenge krav til aktiv jobbsøking kan motvirke de negative effektene som dagpengeordningen kan ha på jobbsøkingen.

For personer som har avsluttet en dagpengeperiode på tre år, og har hatt arbeid minst tre av fire år før dagpengeperioden startet, gis det en økonomisk stønad. Ordningen innebærer at personer som hadde en langvarig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet før de ble ledige, kan motta ytelser også etter at dagpengene opphører. Ordningen finansieres over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett for ordinære arbeidsmarkedstiltak. For personer under ordningen gjelder de samme krav til å være disponibel og mobil som for dagpengemottakere. Stønadsmottakerne er prioritert for deltakelse på tiltak. Stønadsnivået tilsvarer omlag netto økonomisk kompensasjonen under dagpengeordningen.

Ordningene innebærer at det kan gis økonomisk kompensasjon med grunnlag i tidligere arbeidsforhold for svært lang tid. Dette kan ses som et brudd på prinsippet om at dagpenger bør ha en tidsbegrenset varighet. Hittil har imidlertid få personer kommet inn under ordningen. I 1999 fikk i gjennomsnitt 448 personer støtte gjennom ordningen. Den lave tilstrømmingen til ordningen viser at blant ledige som tidligere har hatt en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, er det få personer som ikke finner nytt arbeid innenfor en ordinær dagpengeperiode. Det stramme arbeidsmarkedet etter at ordningen ble innført har bidratt til dette ved at det har vært lettere å formidle ledige til nye jobber. Det er en prioritert oppgave for arbeidsmarkedsetaten å begrense tilstrømmingen til ordningen.

OECD har vurdert endringene i det norske dagpengeregelverket fra 1. januar 1997 som skritt i riktig retning. I landgjennomgangen for 1997 anbefalte OECD å innføre flere karensdager i dagpengeperioden og å reformere dagpengeregelverket for delvis ledige. OECD har i senere landrapporter gjentatt anbefalingene. I dag er det tre virkedagers karenstid før dagpenger kan tilstås.

Det er kun for Norge at OECD har foreslått reformer for delvis ledige. Dette har sammenheng med at det norske systemet for dagpenger for delvis ledige skiller seg ut fra systemet i de fleste andre land og synes generøst i internasjonal sammenheng. Prinsippet i det norske systemet er imidlertid at det ikke diskriminerer mellom personer som blir helt ledige eller delvis ledige, så sant arbeidstiden er redusert med minst 40 pst. OECD har også anbefalt en tettere oppfølging av de delvis ledige fra arbeidsformidlingens side. Dette har blitt fulgt opp ved at det i tildelingsbrevet til arbeidsmarkedsetaten for 1999 ble understreket at «delvis sysselsatte skal i økt grad søkes formidlet til fulltidsarbeid og motiveres til å ta arbeid i hele landet».

Lov om lønnsplikt under permittering

Loven regulerer arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering. For den tid bedriften ikke har lønnsplikt, kan den permitterte motta dagpenger. Permittering innebærer at arbeidstaker midlertidig fritas for arbeidsplikt ved driftsinnskrenkninger og driftsstans. Loven slår fast prinsippet om at arbeidstaker har krav på lønn og annet arbeidsvederlag i en arbeidsgiverperiode den første tid etter at permittering er iverksatt. Arbeidsgiverperioden er tre dager ved hel permittering og fra en til tre uker ved delvis permittering. En arbeidstaker som i løpet av de siste 18 måneder har vært helt eller delvis permittert uten lønn i 52 uker til sammen, har krav på lønn og annet arbeidsvederlag fra arbeidsgiver for den overskytende permitteringstid. Perioden for arbeidsgivers lønnsplikt har vært uendret fra 1. januar 1994. Tidligere var perioden uten lønnsplikt 26 uker innenfor en periode på 12 måneder. Bakgrunnen for utvidelsen var den vanskelige situasjonen på arbeidsmarkedet med relativt høy ledighet.

Bedrifters adgang til å permittere ansatte vil kunne påvirke størrelsen på den tilgjengelige arbeidsstyrken, siden permitterte arbeidstakere bare i begrenset grad kan anses å være disponible for andre jobber. I en situasjon med press i deler av arbeidsmarkedet kan utstrakt bruk av permitteringer innebære at bedrifter med lav lønnsomhet velger å holde en større arbeidsstokk enn de har behov for, mens andre bedrifter eller bransjer med sterk vekst og god lønnsomhet kan ha problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. En utvikling mot økt bruk av permitteringer kan dermed bidra til å øke faren for lønnspress i arbeidsmarkedet med påfølgende ledighetsproblemer på lengre sikt. På den andre siden kan bedriftenes mulighet til å bruke permitteringer bidra til at bedriftene ser mindre risiko i å øke sin arbeidsstokk i tider med usikre økonomiske utsikter. Den samlede effekten av retten til å permittere med offentlig finansieringsandel, vil derfor avhenge av den totale sysselsettingssituasjonen og presset i arbeidsmarkedet.

Tiltak for å dempe knapphetsproblemer på arbeidsmarkedet

Fra tid til annen oppstår det knapphetsproblemer for enkelte typer arbeidskraft slik en bl.a. har sett for grupper av helsepersonell de siste årene. Av hensyn til stabiliteten i økonomien og for å kunne løse prioriterte oppgaver i samfunnet, er det viktig at arbeidskraftens kvalifikasjoner er mest mulig i samsvar med de kvalifikasjoner arbeidsgivere etterspør. Tilbudet av arbeidskraft med

ulike kvalifikasjoner bestemmes over tid både av myndighetenes beslutninger om dimensjonering av utdanningskapasitet og av den enkeltes utdannings- og karrierevalg. På grunn av stor usikkerhet er det vanskelig å unngå at det i perioder vil oppstå ubalanser, med knapphet på enkelte typer arbeidskraft.

I perioder med knapphet på enkelte typer arbeidskraft er det viktig å dempe de negative virkningene av knappheten. Det må legges til rette for at yrkesgrupper det er mangel på brukes der de trengs mest. Arbeidet bør organiseres slik at disse yrkesgruppene i størst mulig grad får konsentrert seg om sine kjerneoppgaver. En må også se på om enkelte arbeidsoppgaver kan gjøres av andre yrkesgrupper, i den grad dette er faglig forsvarlig.

Framskrivinger som Statistisk sentralbyrå har foretatt på HELSEMOD, viser at det kan bli vedvarende mangel på leger, sykepleiere og hjelpepleiere. Ifølge beregninger som Statistisk sentralbyrå har gjort på AD-MOD, kan det også bli mangel på ingeniører fram mot 2010. Dette skyldes dels lav rekruttering til ingeniørstudiet og dels at det er store ingeniørkull som nå nærmer seg pensjonsalderen. Framskrivninger på AD-MOD viser derimot en sterkere vekst i tilbudet sammenliknet med etterspørselen for sivilingeniører og industri- og håndverksfag. Beregningene viser videre at det kan bli overskudd av samfunnsvitere og jurister fram mot 2010.

Slike beregninger er usikre, og særlig gjelder dette for langsiktige beregninger på AD-MOD [86]. Usikkerheten skyldes bl.a. at modellene ikke tar hensyn til at ved ubalanser mellom tilbud og etterspørsel vil det tre i kraft ulike mekanismer som reduserer det opprinnelige gapet. Dersom det er mangel på én type utdanning, vil bedriftene ofte tilsette beslektede yrkesgrupper, og ved overskudd av en type utdannet arbeidskraft vil disse personene i stor grad trolig skaffe seg jobber som tradisjonelt har blitt utført av andre utdanningsgrupper. Det er derfor liten grunn til å tro at særlig mange av det beregnede overskuddet av sivilingeniører, samfunnsvitere og jurister blir arbeidsledige. På etterspørselssiden er usikkerheten spesielt stor i det beregnede behovet for yrkesgrupper som særlig er utsatte for konjunkturendringer. I beregningene er det dessuten forutsatt at utdanningstilbøyeligheten for de ulike utdanningsgruppene er konstant. Tilbøyeligheten til å ta en viss type utdanning endrer seg imidlertid over tid, og kan bl.a. bli påvirket av utviklingen i arbeidsmarkedet.

I en vurdering av kompetanse- og rekrutteringsbehovene i staten skriver ECON [87] at det i årene framover vil kunne bli knapphet på personer med fagutdanning fra videregående skole, på personer med høyere administrativ utdanning og på arbeidskraft med høyere teknisk/naturfaglig utdanning dersom lønnsforskjellene mellom staten og resten av arbeidslivet opprettholdes. Derimot tyder disse beregningene på et visst overskudd på arbeidskraft innen gruppen undervisning og kultur, men dette kan i følge ECON bli motvirket hvis mange søker seg bort fra denne typen arbeid eller hvis nyrekrutteringen til disse studiene avtar sterkere enn det som ligger inne i beregningene.

Tiltak som kan bidra til å redusere knapphetsproblemer i arbeidsmarkedet er i hovedsak knyttet til utdanningspolitikken, innvandringspolitikken og

86. Beregningene basert på HELSEMOD, LÆRERMOD og AD-MOD er nærmere beskrevet i avsnitt 12.4.
87. ECON: «Kompetanse og rekrutteringsbehovene i staten», Rapport 50/99.

arbeidsmarkedspolitikken. Arbeidsmarkedspolitikken og Aetats innsats for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet er nærmere drøftet senere i dette avsnittet. I avsnitt 12.1 er det redegjort for nye regler for arbeidsinnvandring, mens dimensjonering av kapasiteten i utdanningssystemet og ulike former for etter- og videreutdanning for å dekke arbeidslivets behov, er et viktig tema i drøftingen i avsnitt 12.4

En effektiv fordeling av arbeidskraften og Aetats rolle

For å sikre en effektiv fordeling av arbeidskraften må både arbeidssøkere og arbeidsgivere ha lett tilgang på informasjon om henholdsvis aktuelle kandidater og ledige jobber. De fleste koblinger på arbeidsmarkedet kan finne sted ved at arbeidssøkere og arbeidsgiver finner hverandre på egenhånd, men slike koblinger kan ofte finne sted raskere og mer effektivt ved at det ytes assistanse gjennom enten privat eller offentlig arbeidsformidling. For mange arbeidssøkere vil det ta tid å finne en ny jobb, enten på grunn av et vanskelig arbeidsmarked eller fordi de mangler de kvalifikasjoner som blir etterspurt. For dem kan en tett og god oppfølging i jobbsøkingen og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bedre mulighetene til raskt å komme tilbake i arbeid.

Arbeidsmarkedstjenester ytes i dag gjennom den offentlige arbeidsmarkedsetaten, Aetat, og av private aktører. Aetat har i tillegg betydelige forvaltningsoppgaver og har dermed et helhetlig ansvar for informasjon om ledige stillinger og personer, formidling, oppfølging av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, utbetaling av dagpenger og attføringsytelser. En slik organisering sikrer at tjenestene overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere kan ses i sammenheng. Dette er en organisering av offentlige arbeidsmarkedsetater som får tilslutning av OECD fordi det kan bidra til en bedre oppfølging av arbeidssøkerne. [88] Aetat vil gjennom sin formidlingsaktivitet fange opp hvilke behov arbeidsgiverne har, og kan tilpasse tiltakene slik at deltakerne får tilført kompetanse som bedriftene etterspør. Siden 1994 har Aetat hatt ansvaret for all yrkesmessig attføring, fordi Aetats brede kontaktflate overfor arbeidsgiverne gjør attføringsinnsatsen mer effektiv. Blant private aktører er det særlig vikarbyråene som har hatt en rask vekst og bidratt til økt tilgang av korttidsarbeidskraft.

Informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere

Arbeidssøkere har mange ulike kanaler for å skaffe seg oversikt over ledige stillinger: Annonser i aviser, internett, Aetat, private vikarbyråer, hodejegerfirmaer, kjente og familie, eller direkte kontakt med arbeidsgivere. Arbeidsgivere har i all hovedsak måttet velge mellom de arbeidssøkere som har svart på annonser, henvendt seg direkte til dem eller blitt tilvist av Aetat. I tillegg har arbeidsgivere kunnet bruke hodejegerfirmaer da deres virksomhet ikke har blitt definert som privat arbeidsformidling. Bruk av hodejegerfirmaer har likevel aldri hatt noe stort omfang i Norge.

88. OECD anbefalte tidligere at utbetaling og kontroll av dagpenger burde være fraskilt formidlingsaktiviteten, da de mente at rollen som kontrollør og tjenesteyter vanskelig kunne forenes. Storbritannia er et eksempel på et land hvor dagpenge- og formidlingsfunksjonene har blitt separert for så å bli koblet sammen igjen.

Utvikling av nye informasjonssystemer, særlig Internett, har bidratt til en rask endring i hvordan informasjon om ledige stillinger og ledige personer kan gjøres tilgjengelig. Det er i dag en rask framvekst av databaser på Internett over ledige stillinger og over personer som er aktuelle for nye jobber. Det er tillatt å ta betalt for tilgang til disse databasene. De fleste operatørene lar imidlertid arbeidssøkerne bruke tjenestene gratis, men tar på ulike måter betalt av arbeidsgiverne. Den økte tilgangen av informasjon gjør arbeidsmarkedet mer oversiktlig og bidrar til å redusere tiden det tar for arbeidsgivere og arbeidssøkere å finne hverandre.

Aetat har gjennom sysselsettingsloven et særlig ansvar for å legge informasjon til rette for både arbeidsgivere og arbeidssøkere. For å ha et godt bilde av stillingsmarkedet har Aetat i tillegg til å registrere stillinger meldt direkte av arbeidsgivere, etablert en praksis med å registrere alle utlyste stillinger i aviser, magasiner, tidsskrifter mv. Så godt som alle offentlige utlyste stillinger er registrert i arbeidsmarkedsetatens stillingsdatabase. Mange stillinger blir imidlertid ikke offentlig kunngjort da en stor andel av tilsettingene i arbeidslivet foregår på en uformell måte.

Aetats stillingsbase er tilgjengelig for arbeidssøkere gjennom internett. Jobbsøkere kan også få informasjon gjennom Aetats grønne linje. Arbeidssøkere kan abonnere på løpende informasjon om nye ledige stillinger som svarer til deres jobbønsker, enten via e-post eller ordinær post.

Ved at informasjon om ledige stillinger kan nås direkte hjemmefra eller fra jobb, vil også personer som ønsker ny jobb lettere kunne skaffe seg et bilde av hvilke muligheter som er på arbeidsmarkedet. Behovet for å møte opp på et arbeidskontor for å finne jobb kan på denne måten reduseres. I utformingen av arbeidsmarkedspolitikken har det blitt lagt vekt på at flest mulige jobber skal tilsettes raskt og effektivt uten ressurskrevende medvirkning fra Aetats side. De nye informasjonssystemene er et viktig virkemiddel i så måte.

Arbeidsgivere kan gjennom Aetat få informasjon om registrerte arbeidssøkere. Arbeidsgivere har ikke anledning til å søke etter aktuelle kandidater i etatens ordinære database, men det har siden 1997 vært mulig for arbeidssøkere å legge inn sin egen curriculum vitae (CV) på Aetats internettside. Registrerte arbeidsgivere kan søke blant disse kandidatene og ta direkte kontakt med de arbeidssøkere som har en profil etter deres ønsker. I løpet av 1.kvartal 2000 registrerte 20 000 nye arbeidssøkere seg i Aetats CV-base og ved utgangen av mars 2000 var mer enn 50 000 CVer registrert i databasen. Aetats arbeidsgiverbase inneholdt på samme tid drøyt 10 000 arbeidsgivere. [89] Denne tjenesten er en frivillig tjeneste for arbeidssøkere. Hvis flere av jobbsøkerne registrerer seg på etatens internettsider, vil arbeidsgivere kunne få en bedre oversikt over tilgangen på arbeidskraft.

Formidling og relaterte arbeidsgivertjenester

Med økt tilgang på informasjon om ledige stillinger og aktuelle jobbsøkere vil stillinger kunne besettes uten at det er behov for noen form for mellommann i form av aktiv formidling. På den annen side gjør dagens arbeidsmarked med raske omstillinger og hyppigere jobbskifter det vanskeligere for den enkelte

89. Aetats virksomhetsrapport for 1.kvartal 2000.

arbeidssøker og bedrift å orientere seg. Mange arbeidssøkere vil derfor kunne ha behov for hjelp for å finne den «riktige» jobben, og tilsvarende vil mange bedrifter ha behov for hjelp for å finne den «riktige» arbeidstakeren til sin bedrift. Behovet for assistanse har slik sett endret seg. I dag vokser det fram nye arbeidsmarkedstjenester som er uttrykk for at aktørene i arbeidsmarkedet har behov for hjelp til å foreta best mulige valg. Rekrutteringsarbeid har blitt en profesjon i seg selv, som mange bedrifter ikke har kompetanse i eller ønsker å bruke tid på.

Formidling av arbeidskraft har i Norge vært et offentlig monopol ved arbeidsmarkedsetaten. Stortinget opphevet forbudet mot privat arbeidsformidling i desember 1999 og lovendringen vil tre i kraft 1. juli 2000. Norge vil dermed følge etter det som har vært en internasjonal trend. De fleste europeiske land som har hatt et offentlig formidlingsmonopol, har opphevet dette. Opphevelsen av formidlingsmonopolet var basert på forslagene i NOU 1998: 15, Arbeidsformidling og arbeidsleie. Utvalget som la fram NOU 1998: 15, konkluderte med at deres forslag ville

> «bidra til å gi den offentlige arbeidsformidlingen et nyttig supplement og konkurranse som kan stimulere til effektiv drift. I tillegg vil det kunne bidra til et bedre fungerende arbeidsmarked.»

Regjeringen pekte i Ot.prp.nr. 70 (1998–99) også på at private spesialiserte arbeidsformidlingsfirmaer på dagens varierte arbeidsmarked vil kunne supplere den offentlige arbeidsmarkedsetaten ved å betjene nisjer på arbeidsmarkedet.

Hovedprinsippet er at arbeidsformidling, både privat og offentlig, skal være gratis for arbeidssøkere. Det nye regelverket viderefører muligheten for at departementet kan gjøre unntak for dette for visse grupper, som for eksempel for musikere og au-pairer hvor det er lang praksis for privat betalt formidling. Arbeidsmarkedsetaten skal arbeide vederlagsfritt.

Ved lovendringen ble det imidlertid tillatt at arbeidsmarkedsetaten skal kunne ta betalt for særlige tjenester som ytes arbeidsgivere utover ren arbeidsformidling. Begrunnelsen for å innføre dette var i følge kommunalkomiteen at [90]

> «en (…) utvidelse av arbeidsmarkedsetatens tjenester vil kunne gi arbeidsgiverne og arbeidssøkerne et bedre tilbud enn i dag, og at det trolig også vil kunne bidra til å bringe flere arbeidssøkere med problemer i forhold til arbeidsmarkedet ut i ordinært arbeid. Utvidelsen av tjenestetilbudet må derfor sees på som et nytt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken.» Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett ga Stortinget fullmakt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at Aetat kan starte med salg av betalingstjenester fra 1. juli 2000.

Erfaringer fra andre land som har opphevet det offentlige formidlingsmonopolet, for eksempel Danmark og Sverige, er at dette i liten grad har endret betydningen til den offentlige arbeidsformidlingen. Regjeringen la i Ot.prp. nr. 70 (1998–99) til grunn at å åpne opp for privat arbeidsformidling og å omregulere adgangen til arbeidsleie i liten grad ville endre behovet for en

90. Innst.O.nr. 34 (1999–2000)

sterk offentlig arbeidsformidling, og at hovedtyngden av etatens virksomhet fortsatt vil være rettet mot arbeidsløse og yrkeshemmede arbeidssøkere. Det kan forventes at private aktører og interesseorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden vil utfylle Aetat og bidra til at arbeidssøkende får et bedre tilbud enn i dag.

Aetat har de senere årene økt sin formidlingsaktivitet vesentlig. Dette er i tråd med det forrige Sysselsettingsutvalgets anbefaling om at arbeidsmarkedsetaten

> «bør ha høyere kapasitet og være mer effektiv enn før 1988, også etter at arbeidsmarkedet har bedret seg.» [91]

Den økte formidlingsaktiviteten henger dels sammen med at arbeidsgivere har hatt problemer med å rekruttere arbeidskraft som følge av det stramme arbeidsmarkedet og derfor i større grad har valgt å benytte arbeidskontorene, dels kan det forklares ved prioriteringer av ressurser i arbeidsmarkedsetaten mot formidling. Aetat har også styrket sin formidlingsaktivitet i kortidsarbeidsmarkedet.

I de senere årene har det vært mangel på arbeidskraft innenfor en rekke bransjer i Norge. Aetat har i denne perioden arbeidet med å bistå norske arbeidsgivere i rekrutteringsframstøt mot andre land, både fra de andre nordiske landene (bl.a. sykepleiere), men også fra enkelte andre EØS-land (bl.a. leger og ingeniører). I 1999 ble det rekruttert 118 leger fra EØS-området, 96 av disse var fra Tyskland. Videre ble det rekruttert nær 300 sykepleiere fra Finland, hvorav om lag halvparten til sykehus og resten til primærhelsetjenesten. Da de fleste EØS-land står overfor de samme demografiske utfordringer som Norge, kan det over tid oppstå knapphet på helsepersonell også i disse landene. Dette vil kunne redusere mulighetene for å rekruttere utenlandsk helsepersonell. På mer permanent basis kan neppe Norge tiltrekke seg høyt utdannet arbeidskraft fra land med knapphet på slik arbeidskraft.

For at arbeidsgiverne skal benytte Aetat i sitt rekrutteringsarbeid, er det nødvendig at de er fornøyd med den service Aetat gir. Ved tilvisning av personer til ledigmeldte stillinger velger derfor Aetat ut de personene som de anser som best kvalifisert til jobbene. På den annen side har Aetat et særlig ansvar for prioriterte grupper i arbeidsmarkedspolitikken som langtidsledige, fremmedspråklige, ungdom og yrkeshemmede og siktemålet med bistanden overfor disse er å få dem i arbeid. Erfaringene de senere år har vist at Aetat gjennom å ha et høyt omfang på sine formidlinger, i stor grad også har lykkes med å formidle disse gruppene ut i arbeid. De nye betalingstjenestene som Aetat skal kunne selge til arbeidsgivere, vil også kunne styrke etatens kontakt med arbeidsgiverne og dermed lette formidling av utsatte grupper. Det er viktig at disse nye tjenestene ikke fører til innskrenking i informasjonstilgangen fra Aetat for andre aktører som opererer i dette markedet.

91. «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene», NOU 1992: 26, s .33.

Aktiv oppfølging av arbeidssøkere

Arbeidsmarkedsetaten har ansvaret for bistand til både ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. I etatens oppfølging av arbeidssøkerne legges det vekt på en tett kontakt og en aktiv bruk av tiltak.

Skal arbeidsledige lykkes i å finne ny jobb, er dette avhengig av en målrettet jobbsøking mot jobber som det er realistisk å få. Ledige som opplever mange avslag på sine jobbsøknader, vil kunne miste motivasjonen for å søke jobber og dermed redusere sin søkeaktivitet. For å motvirke en slik prosess, må arbeidsmarkedsetaten aktivt følge opp de ledige. En tett *oppfølging av lediges søkeaktivitet* bidrar også til å kontrollere at ledige med dagpengerettigheter oppfyller betingelsene for å opprettholde dagpengene.

Registrerte ledige blir minst hver tredje måned innkalt til intervju ved arbeidskontoret. Den ledige må da dokumentere sin søkeaktivitet for eksempel ved å vise kopier av sendte søknader og arbeidsgivere han/hun har kontaktet. Arbeidskontoret og den ledige går da sammen gjennom søkeaktiviteten til den enkelte og vurderer hvordan denne kan bedres for å øke sjansen for å finne en jobb. For personer som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak blir også erfaringene med tiltaket vurdert.

Det er i dag begrenset med kunnskap om hvordan arbeidsmarkedsetatene i ulike land faktisk følger opp de ledige gjennom ledighetsperioden. OECD har imidlertid gjennomført en spørreundersøkelse blant medlemslandene. Foreløpige resultater tyder på at Norge er blant de landene som har den tetteste oppfølgingen av de ledige.

Arbeidsmarkedstiltak er et virkemiddel for å øke de lediges kvalifikasjoner slik at de lettere kan skaffe seg ordinært arbeid. Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til å understøtte arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid. Dimensjoneringen av arbeidsmarkedstiltakene er i Norge tilpasset konjunkturutviklingen ved at tiltakene trappes opp når ledigheten stiger og trappes ned i oppgangstider. Tiltakene ble trappet opp fra 8 000 plasser i 1988 til 59 700 plasser i 1993, før de igjen ble trappet ned til 8 400 plasser i 1999. Den prosentvise opp og nedtrappingen av tiltakene har vært sterkere enn endringene i antall arbeidssøkere. Gjennom det siste tiåret har derfor andelen arbeidssøkere på tiltak vært høyere i perioder med høy ledighet enn i perioder med lav ledighet. Denne sterke konjunkturtilpasningen av nivået på tiltakene finner en ikke i samme grad i andre OECD-land, selv om dette er godt i samsvar med OECDs anbefalinger.

Sammensetningen av tiltakene har endret seg med konjunkturforløpet. Deltakere på offentlig sysselsettingstiltak utgjorde 25 pst. av alle tiltaksdeltakere i 1993, mens tiltaket nær ble faset ut gjennom 1999. Arbeidsmarkedsopplæringskurs, praksisplasser og lønnstilskudd er de tiltakene som nå benyttes mest. Den endrede sammensetningen har sammenheng med at tiltakene i en oppgangskonjunktur i større grad rettes inn mot å oppkvalifisere de arbeidsledige i forhold til de ledige jobbene. Da ledigheten var som høyest, ble sysselsettingstiltak mye brukt da dette er et tiltak hvor målsettingen først og fremst er å opprettholde arbeidsevnen gjennom nyttige og meningsfylte arbeidsoppgaver til etterspørselen igjen tar seg opp. Tiltaket ble særlig ansett som nyttig for å hindre at langtidsledige mistet kontakten med arbeidslivet.

Sysselsettingsutvalget av 1992 knesatte en del prinsipper for utformingen av tiltakene:

–«Tiltakene skal ha begrenset varighet – både for deltakere og arbeidsgivere.
–Tiltakene skal søkes utformet slik at en unngår fortrengning av ordinær arbeidskraft og konkurransevridning mellom bedrifter i privat sektor.
–Deltakerne skal være disponible for ordinært arbeid.
–Deltakerne skal lønnes lavere enn i ordinært arbeid slik at de har insentiver til å gå inn i ledige jobber.
–Bruk av tiltakene må forutsette egenandeler for arbeidsgiverne. Dette vil bidra til at en får fram prioriterte oppgaver som vil være mer meningsfylte oppgaver for tiltaksdeltakerne.»

Sysselsettingsutvalgets prinsipper skulle sikre mest mulig effektiv bruk av tiltakene, særlig i en situasjon med høyt tiltaksnivå. Ved å følge opp disse prinsippene skulle en forhindre at deltakere ville foretrekke deltakelse på tiltak framfor å ta ordinært arbeid, og forhindre at arbeid som ble utført av tiltaksdeltakere skulle fortrenge ordinære arbeidsplasser. I en situasjon med et lavt tiltaksnivå og hvor de fleste tiltaksdeltakere deltar på kvalifiseringstiltak, er det få uheldige effekter av tiltakene. Hvis derimot ledigheten igjen skulle begynne å stige og det vil bli behov for en rask opptrapping av tiltakene, er det viktig at tiltakene nyttes på en slik måte at effekten av dem blir best mulig.

Arbeidssøkere som har en fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming som svekker deres muligheter til å få arbeid, blir registrert som *yrkeshemmede* i Aetat. En del arbeidssøkere kan ha funksjonshemninger uten at dette svekker mulighetene for å få arbeid. Disse personene blir registrert som ordinære arbeidssøkere. En vesentlig andel av de registrerte yrkeshemmede har varig nedsatt inntektsevne eller vesentlig innskrenkede muligheter ved valg av yrke eller arbeidsplass som følge av sykdom, skade eller lyte, og tilfredsstiller dermed kriteriene for rett til folketrygdens ytelser til yrkesrettet attføring.

Et hovedformål med attføringsprosessen er å redusere tilstrømmingen til uføretrygd ved å bistå yrkeshemmede arbeidssøkere slik at de kan ta ordinært arbeid etter at attføringen er ferdig.

I Aetat var det registrert 55 000 yrkeshemmede i 1999. De senere årene har gjennomgående 30 000 nye personer årlig blitt registrert som yrkeshemmede og et tilsvarende antall har sluttet/ fullført yrkesrettet attføring. Av de som sluttførte attføring i mai, juni eller juli 1998, var 37 pst. i jobb i november samme år. Yrkeshemmede arbeidssøkere utgjør en arbeidskraftsressurs som det er viktig å få mobilisert. Aetat skal også for denne gruppen vurdere om formidling direkte til arbeid er mulig, men yrkeshemmede vil ofte trenge mer bistand for å komme i arbeid enn ordinære arbeidssøkere. Utarbeidelse av handlingsplaner og bruk av arbeidsmarkedstiltak er, etter en nødvendig veilednings- og avklaringsfase, viktige betingelser for å få dette til. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har satt som mål at 75 pst. av alle registrerte yrkeshemmede arbeidssøkere skal delta i aktive tiltak, og at 50 pst. av de som fullfører en attføringsplan skal bli utskrevet til en såkalt «aktiv løsning», dvs enten jobb, egenfinansiert skolegang eller være formidlingsklar.

Attføringsprosessen avsluttes ikke med aktive løsninger for alle. En del yrkeshemmede blir enten tilbakeført til helse- og sosialetat for videre behandling eller til trygdeetat med henblikk på uførepensjon. Det er en regel at attføring skal vurderes før uførepensjon tilstås, og avklaring av arbeidsevne er således en av attføringsarbeidets formål. Det betyr at arbeidsmarkedsetaten har som oppgave å utrede arbeidsevnen også til personer med meget usikre forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Mange yrkeshemmede er sykdomsbelastet. Det har vist seg at tidlig intervenering etter sykmelding kan gi gode resultater for attføring. På den annen side kan det være en risiko for forverring av sykdommen, slik at en del vil bli tilbakeført til helsemessig behandling. Det er på den ene siden ønskelig at færrest mulig går tilbake fra yrkesrettet attføring til varige trygdeytelser. På den annen side vil en viss tilbakeføring være uunngåelig dersom personer med usikker arbeidsevne gis en mulighet til å prøve attføring.

12.2.5 Oppsummering og konklusjoner

Et effektivt arbeidsmarked er kjennetegnet ved at arbeidsledigheten er lav og at ledige stillinger besettes raskt slik at lønns- og prispress ikke oppstår. Arbeidsledighet er sløsing med vår viktigste ressurs. Sammenlignet med andre land har Norge lykkes med å holde ledigheten lav. Lav ledighet vil også være et hovedmål i årene framover. Knapphet på flere typer arbeidskraft innebærer samtidig nye utfordringer i arbeidsmarkedspolitikken. I en situasjon med lav ledighet vil arbeidsgivere kunne oppleve problemer med å skaffe tilstrekkelig med arbeidskraft. For å bruke arbeidsstyrken mest mulig effektivt, og for å forhindre at mangel på arbeidskraft innen enkelte sektorer slår ut i et generelt lønns- og prispress, er det flere forhold som har betydning. Arbeidskraften må bli tilført den kompetanse som arbeidslivet etterspør (se avsnitt 12.4). Virksomhetene må organisere arbeidet slik at de gjør god bruk av den arbeidskraft som er tilgjengelig, bl.a. ved å bruke den arbeidskraft det er mangel på der den trengs mest. Mer generelt er det viktig med tilstrekkelig fleksibilitet i arbeidsmarkedet for å unngå mistilpasninger. Det er også av betydning at arbeidsgiverne har informasjon om den ledige arbeidskraften, noe som fordrer gode informasjons- og formidlingssystemer for arbeidskraft. I avsnitt. 12.1 omtales den potensielle arbeidskraftreserven i form av arbeidstakere som arbeider deltid.

Hvis en over tid skal lykkes med å kombinere en lav pris- og kostnadsvekst med lav ledighet, er det viktig at arbeidsmarkedet fungerer mest mulig effektivt. Arbeidsmarkedets funksjonsmåte setter grenser for hvor langt ned en kan få ledigheten på varig basis. Dette nivået på ledigheten kalles gjerne strukturledigheten. Dersom en sterk oppgangskonjunktur, eller kraftig makroøkonomisk stimulans, presser ledigheten under disse grensene, vil resultatet bli høy og økende lønnsvekst. I økonomisk forskning om forhold som har betydning for nivået på strukturledigheten, legges det gjerne vekt på utformingen av dagpengeregelverket, arbeidsmarkedspolitikken, lønnsforhandlingssystemet, stillingsvernsbestemmelser, skattesystemet og konkurransen på produktmarkedene.

Utvalget har vurdert forhold som kan bidra til at det norske arbeidsmarkedet kan fungere bedre. I dette kapitlet har utvalget sett på spørsmål knyttet til stillingsvernsbestemmelser, utleie og innleie av arbeidskraft, arbeidstidsfle-

ksibilitet, dagpengeregelverket, lov om lønnsplikt under permittering, tiltak for å dempe knapphetsproblemer på arbeidsmarkedet, og hvordan Aetat gjennom sine virkemidler kan bidra til en effektiv fordeling av arbeidskraften og redusere mistilpasninger. Betydningen av det inntektspolitiske samarbeidet og utdanningspolitikken er drøftet i avsnittene 12.3 og 12.4. På de områder hvor det nylig har vært lagt fram offentlige utredninger eller lovendringer har utvalget i stor grad bygd på disse.

Gjennomgangen i dette avsnittet har ledet utvalget til følgende konklusjoner:

- Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) har i sin innstilling gitt en grundig beskrivelse av det norske stillingsvernet og gjennomgått argumenter rundt stillingsvernets utforminger og framtid. Arbeidslivsutvalget foreslo ikke konkrete endringer i stillingsvernet, men anbefalte at det foretas en enhetlig gjennomgang av stillingsvernsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven . Utvalget ønsker at alle sider ved stillingsvernet i arbeidsmiljøloven blir utredet.
- I avsnitt 12.3.5 er det gitt en drøfting av topplederes avlønning. Utvalget foreslår der at det bør vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven bidrar til at selskapene gir meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven, jf. avsnitt 12.3.6.
- Reglene for utleie og innleie av arbeidskraft ble vedtatt endret av Stortinget i desember 1999 og de nye reglene vil tre i kraft 1. juli 2000. Før lovendringen var arbeidsutleie i utgangspunktet forbudt. Utvalget ser endringene i utleiereglene som en tilpassing av lovverket til et arbeidsmarked med større behov for fleksible løsninger, uten at det rokker ved at fast tilsetting fortsatt bør være hovedregelen i norsk arbeidsliv.
- Økt arbeidstidsfleksibilitet kan bidra til å stimulere sysselsettingen og øke yrkesdeltakelsen. Arbeidslivsutvalget vurderte om gjeldende arbeidstidsreguleringer gir en hensiktsmessig avstemming av hensynet til verdiskaping og fleksibilitet på den ene side, og hensynet til vern av arbeidstakers helse og velferd på den annen side. Arbeidslivsutvalget foreslo en samlet gjennomgang av arbeidstidskapitlet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer. Dette utvalget er enig i den beskrivelsen som Arbeidslivsutvalget ga av forhold som kan tale for at en vurderer arbeidstidsregelverket nærmere, og utvalget støtter Arbeidslivsutvalgets forslag til områder som bør vurderes.
- Dagpenger gir inntektssikring til personer som har blitt ufrivillig arbeidsledige. Utformingen av dagpengeregelverket skal avveie hensynet til inntektssikring for arbeidsledige mot at ordningen også skal fremme aktiv jobbsøking blant de ledige. Det er viktig at det stilles strenge krav til de ledige om å ta tilvist arbeid eller tiltak.
- Omfattende lønnsplikt under permittering kan være en betydelig belastning for bedrifter som står overfor varierende etterspørselsforhold. På den annen side kan utstrakt permittering innebære at ledig arbeidskraft, som mottar dagpenger, ikke er tilgjengelig for andre jobber. Regelverket for lønnsplikt under permittering må ses i sammenheng med begge disse for-

holdene.

- For å sikre et effektivt arbeidsmarked er det viktig at Aetat har et helhetlig ansvar for informasjon om ledige stillinger, formidling, oppfølging av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, utbetaling av dagpenger og attføringsytelser.
- God tilgang på informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere er viktig for et effektivt fungerende arbeidsmarked, og det er derfor viktig at Aetat har brukervennlige internettsystemer med oppdatert informasjon.
- For å gi utsatte grupper gode muligheter for å komme i jobb, er det viktig med en sterk offentlig arbeidsformidling som har god kontakt med arbeidsgivere. Åpning for privat arbeidsformidling har også til hensikt å forbedre tilbudet til arbeidssøkende. Ved mangel på arbeidskraft på avgrensede deler av arbeidsmarkedet, kan arbeidskraft fra andre land dempe knapphetsproblemene.
- Aktiv oppfølging er viktig for å øke arbeidssøkernes kvalifikasjoner og for å hindre passivisering. Arbeidsmarkedstiltak er viktig for mange arbeidssøkergrupper, særlig yrkeshemmede, men også for grupper som lett blir langtidsledige, bl.a. innvandrere.
- Sysselsettingsutvalget av 1992 knesatte en del prinsipper som skulle øke effekten av arbeidsmarkedstiltakene, særlig i en situasjon med høyt tiltaksnivå (begrenset varighet, unngå fortrengning, disponibilitet for deltakerne, lavere lønn enn ordinært arbeid, egenandeler for arbeidsgiverne). Hvis ledigheten igjen skulle begynne å stige og det vil bli behov for en rask opptrapping av tiltakene, er det viktig at tiltakene nyttes på en slik måte at effekten av dem blir best mulig og uten uheldige bieffekter. Utvalget slutter seg til Sysselsettingutvalgets prinsipper for utforming av arbeidsmarkedstiltakene.
- Å få yrkeshemmede tilbake i ordinært arbeid er viktig for å redusere tilstrømmingen til uføretrygd, både ut fra ønsket om å holde en høy arbeidsstyrke og for å gi den enkelte mulighet til å livnære seg ved ordinært arbeid.

12.3 Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

12.3.1 Innledning

Lønn har flere funksjoner i en markedsbasert økonomi som den norske. For de aller fleste arbeidstakere er lønn den viktigste inntektskilden. Samtidig er lønn den største enkeltkostnaden for de fleste virksomhetene. For bedrifter som selger sine produkter i konkurranse med utenlandske produsenter vil lønnen derfor påvirke disse bedriftenes kostnadsmessige konkurranseevne. Lønnen skal også gi signaler til arbeidsgiverne om hvilke typer arbeidskraft det er rikelig av og hvilke typer arbeidskraft det er mangel på. Lønnsdannelsen fordeler inntektene fra verdiskapingen mellom arbeidstakere og eiere, og et godt system for lønnsdannelse må bidra til:

- Full sysselsetting. Høy yrkesdeltakelse og lav ledighet innebærer at flest mulig av samfunnets ressurser anvendes, og at en sikrer et høyt produksjonsnivå i økonomien.

- Motiverte arbeidstakerne som arbeider effektivt for virksomhetens målsettinger.
- En lønnsvekst på linje med våre handelspartnere for å opprettholde den kostnadsmessige konkurranseevnen med stabil valutakurs over tid. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge enn i andre land, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting.
- Arbeidskraften anvendes der den har den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen. Det innebærer at relative lønninger må legge til rette for at den tilgjengelige arbeidskraften fordeles effektivt mellom sektorer og virksomheter. Lønningene skal formidle informasjon om behovet for ulike typer arbeidskraft, og dermed stimulere til omstilling, opplæring og utdanning. Lønnsdannelsen er mekanismen som skal sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft.

De ulike hensynene vil ofte være delvis i motsetning til hverandre. For eksempel kan hensynet til motivasjon og en effektiv bruk av arbeidskraften tilsi stor grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, mens hensynet til å holde arbeidsledigheten lav kan tilsi en mer koordinert lønnsdannelse. Lønnsdannelsen har betydning for fordelingen av inntekter mellom personer, grupper av arbeidstakere og mellom menn og kvinner. Det kan oppstå konflikt mellom fordelingspolitiske prioriteringer og arbeidsmarkedets behov. Utfordringen er å få til et system for lønnsdannelse som fungerer godt ut fra alle disse hensynene, der sysselsettingsmålet er det overordnede.

Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet har vært gjennom en koordinert lønnsdannelse å oppnå lavere arbeidsledighet på varig basis enn det ville vært mulig uten slik koordinering. Samarbeidet har bidratt til å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv, kombinert med lav ledighet og høy sysselsetting over tid.

De positive erfaringene med det inntektspolitiske samarbeidet viser at det er av stor betydning at dette videreføres. Det inntektspolitiske samarbeidet er i dag stilt overfor utfordringer med basis i både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

Internasjonalt legges det stor vekt på å holde stabile priser. Den europeiske sentralbanken sikter mot å holde inflasjonen i euroområdet under 2 pst. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at vår kostnadsmessige konkurranseevne bare kan opprettholdes med en tilsvarende lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Dette innebærer at den nominelle lønnsveksten framover må være lavere enn det som var vanlig tidligere. Det er bare dersom vi over tid klarer å innrette produksjonen i Norge mer effektivt eller mer i samsvar med markedets ønsker enn det våre handelspartnere klarer, at vi kan ha høyere lønnsvekst enn våre konkurrenter og samtidig opprettholde våre markedsandeler. Med den raske spredningen som det i dag er av teknologi over landegrensene og den sterke konkurransen en har i produktmarkedene, vil slike forhold neppe

gi grunnlag for noe vesentlig avvik i lønnsveksten i Norge fra år til år sammenliknet med våre handelspartnere.

Nasjonalt har et stramt arbeidsmarked gjort det mer krevende å videreføre en linje med moderat lønns- og prisvekst. Et vellykket inntektspolitisk samarbeid fordrer en lønnsdannelse som sikrer tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og som er tilstrekkelig fleksibel for å møte arbeidsmarkedets behov. En stor grad av koordinering i lønnsfastsettelsen, som er selve kjernen i det inntektspolitiske samarbeidet, kan bare opprettholdes over tid hvis involverte grupper ser seg tjent med en slik koordinering. Under de siste års lønnsoppgjør har det kommet til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Disse spenningene er bl.a. knyttet til graden av koordinering i lønnsoppgjørene, til endringer i måten arbeidet og arbeidslivet organiseres på og den relative lønnsutviklingen mellom ulike grupper. I offentlig sektor har lønnsoppgjørene på 1990-tallet ført til en sammenpressing av lønnsstrukturen. Samtidig har lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor gjennomgående vært høyere enn for andre grupper. Disse forholdene har bidratt til økende misnøye med utviklingen i relative lønninger spesielt blant grupper med høyere utdanning i offentlig sektor, noe som har gjort det vanskeligere å rekruttere og beholde kvalifisert personale.

Dette kapitlet drøfter de sentrale utfordringene som det inntektspolitiske samarbeidet står overfor, og hvilke tiltak som kan bidra til å sikre en velfungerende lønnsdannelse.

Kapitlet er organisert slik at avsnitt 12.3.2 gjør rede for den norske lønnsforhandlingsmodellen og det prinsipielle grunnlaget den er bygget på. I dette avsnittet blir det også gitt en oversikt over det inntektspolitiske samarbeidet i Norge siden 1970, status for det inntektspolitiske samarbeidet i dag og en oversikt over andre lands erfaringer med inntektspolitisk samarbeid. I avsnitt 12.3.3 drøftes lønnsspredning og avkastning på utdanning. Avsnitt 12.3.4 gjennomgår institusjonelle forhold knyttet til lønnsdannelsen, inklusive en oversikt over organisasjonsgraden. I avsnitt 12.3.5 drøftes sentrale utfordringene for det inntektspolitiske samarbeidet, mens avsnitt 12.3.6 presenterer utvalgets vurderinger.

12.3.2 Den norske lønnsforhandlingsmodellen

12.3.2.1 Det prinsipielle grunnlaget for den norske lønnsforhandlingsmodellen

Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet er å bidra til en velfungerende lønnsdannelse, som kombinerer en bra reallønn med moderat nominell lønnsvekst, og derigjennom legger et grunnlag for varig høy sysselsetting. Dersom lønnsveksten i Norge er høyere enn hos våre handelspartnere, uten at dette reflekterer høyere produktivitetsvekst, og valutakursen holdes stabil, vil den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes. En slik utvikling vil over tid undergrave mulighetene til å holde høy sysselsetting. Investeringer og markedsandeler i internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet vil bli svekket, og penge- og finanspolitikken må strammes inn for å bringe økonomien tilbake i en balansert bane. Erfaringene viser at i en slik situasjon kan arbeidsledigheten øke raskt.

Samtidig må det være en forutsetning at det inntektspolitiske samarbeidet er i samsvar med og bidrar til en god utnyttelse av arbeidskraften. Lønnsdannelsen må bidra til høy yrkesdeltakelse, en effektiv fordeling av arbeidskraften mellom sektorer og virksomheter og til at arbeidstakerneer motiverte for å jobbe effektivt og for å øke sin kompetanse.

Med høy kapitalmobilitet vil investorer stille de samme krav til avkastning på investeringer i alle land. For at Norge skal kunne tiltrekke seg investeringer i tilstrekkelig omfang, må kapitalavkastningen være like høy som i andre land. Over tid vil derfor fordelingen av verdiskapingen i bedriftene på henholdsvis lønn og kapitalavkastning måtte utvikle seg om lag som i andre land. I samsvar med dette vil reallønnsveksten på lang sikt være bestemt av produktivitetsveksten i økonomien som helhet, og ikke av det inntektspolitiske samarbeidet. [92] Den eneste måten et land over tid kan ha høyere reallønnsvekst enn sine handelspartnere, er hvis landet har en høyere produktivitetsvekst enn det handelspartnerne har. Testen på et vellykket inntektspolitisk samarbeid er derfor *ikke* om vi på vedvarende basis har en lønns- og prisvekst på linje med eller lavere enn våre handelspartnere, men om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenliknet med andre land.

Det inntektspolitiske samarbeidet kan bidra til en slik utvikling gjennom flere mekanismer [93] . Et vellykket inntektspolitisk samarbeid kan bidra til:

- at virkningene på ledighet og sysselsetting i større grad blir tatt hensyn til i lønnsdannelsen,
- at lønnsdannelsen på en god måte tilpasses hele arbeidsmarkedets behov,
- å legge et grunnlag for en dialog og felles forståelse av økonomisk-politiske utfordringer. Dette kan bl.a. bidra til bredere oppslutning om nødvendige reformer i velferdsordninger,
- at en raskere og mer effektivt kan håndtere økonomiske sjokk. Dette illustreres ved at Norge i henhold til enkelte empiriske undersøkelser [94] har hatt høyere grad av reallønnsfleksibilitet enn de fleste andre europeiske land. Dette innebærer at en tilpasningsperiode med høyere arbeidsledighet etter et negativt økonomisk sjokk blir forkortet. Dette reduserer også faren for langsiktige negative virkninger (hysterese) i arbeidsmarkedet. Raskere tilpasning gjennom mer smidig lønnsdannelse kan derfor bidra til lavere arbeidsledighet i den nye likevekten,
- lavere hyppighet av arbeidskonflikter og
- økt tillit til at lønnsdannelsen vil skje på en ansvarlig måte også i fremtiden, noe som gjør det mer attraktivt med lokalisering av næringsvirksomhet i Norge.

Gevinstene ved det inntektspolitiske samarbeidet knytter seg i første rekke til at hensynet til ledighet og sysselsetting blir internalisert i lønnsdannelsen. I Norge har det inntektspolitiske samarbeidet bidratt til at vi de siste 30 årene

92. Dette drøftes nærmere i vedlegg 2 av Knut Røed.
93. Se bl.a. S. Holden: «Inntektspolitikken – hvordan virker den og hva kan oppnås?», Finansdepartementet, Arbeidsnotat 29, 1998.
94. R. Layard, S. Nickell, og R. Jackman (1991). Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford.

har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den økonomiske utviklingen på 1990-tallet i Norge ville neppe vært like god hvis ikke myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom et forpliktende inntektspolitisk samarbeid hadde vist vilje og evne til å møte de krevende utfordringene norsk økonomi sto overfor. I kapittel 3 sammenlignes den faktiske utviklingen på 1990-tallet med det forrige sysselsettingsutvalgets prognoser. Resultatene som ble oppnådd på 1990-tallet var gjennomgående bedre enn prognosene. I kapittel 11 presenteres beregninger som viser de alvorlige balanseproblemene som kan oppstå i norsk økonomi hvis lønnsdannelsen ikke bidrar til en pris- og kostnadsvekst på linje med våre handelspartnere.

De gode resultatene som det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til, er bakgrunnen for at partene i arbeidslivet har sluttet opp om systemet for lønnsfastsettelse i Norge. I Arntsen-utvalgets innstilling står det bl.a. følgende om grunnlaget for den norske lønnsforhandlingsmodellen:

> «Målet om å opprettholde konkurranseevnen har vært en sentral del av den norske lønnsforhandlingsmodellen siden 1960-tallet, og har hatt oppslutning både fra partene i arbeidslivet og myndighetene. Det prinsipielle grunnlaget ble først formulert i den såkalte Aukrust-modellen, som ble skissert i utredningsutvalget som var nedsatt foran inntektsoppgjøret i 1966. Dette utvalget var forløperen til Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, som ble opprettet høsten 1967. Utvalget slo fast at en nødvendig forutsetning for en balansert utvikling i norsk økonomi er at den kostnadsmessige konkurranseevnen opprettholdes, og for å få til dette må lønnsveksten tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette har hatt viktige implikasjoner både for størrelsen på lønnsveksten og rekkefølgen i lønnsoppgjørene.
>
> Skal konkurranseutsatt sektor kunne overleve, må kostnadene i Norge være på linje med kostnadene hos våre handelspartnere. Det er bare dersom vi over tid klarer å innrette produksjonen i Norge mer effektivt eller mer i samsvar med markedets ønsker enn det våre handelspartnere klarer, at vi kan ha høyere lønnsvekst enn våre konkurrenter og samtidig opprettholde våre markedsandeler. Med den raske spredningen som det i dag er av teknologi over landegrensene og den sterke konkurransen en har i produktmarkedene, vil slike forhold neppe gi grunnlag for noe vesentlig avvik i lønnsveksten i Norge fra år til år sammenliknet med våre handelspartnere.
>
> For å sikre at den samlede lønnsutviklingen i økonomien blir tilpasset hensynet til konkurranseutsatt sektor, er det et sentralt element i Aukrust-modellen at konkurranseutsatt sektor slutter lønnsavtaler først og at lønnsveksten i de skjermede delene av økonomien tilpasses dette. Dette har vært mønsteret ved de fleste lønnsoppgjørene i Norge de siste 30 årene.»

For å sikre balanse i utenriksøkonomien på lang sikt, er det, som Arntsen-utvalget peker på, nødvendig at vi har et tilstrekkelig stort omfang av virksomheter som produserer varer og tjenester som kan handles internasjonalt. Om avgrensningen mellom konkurranseutsatte og skjermede sektorer vises det til omtalen i boks 12.3 og til vedlegg 8 av Asbjørn Rødseth.

I denne rapporten har en søkt å bruke begrepene *internasjonalt konkurranseutsatte* og *lokale* næringer i stedet for betegnelsene konkurranseutsatt

og skjermet sektor, fordi det kan være betydelig konkurranse også i de næringer som tradisjonelt er blitt omtalt som skjermede.

12.3.2.2 Erfaringer med det inntektspolitiske samarbeidet i Norge [95]

Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Betydningen av inntektspolitiske hensyn i utformingen av den økonomiske politikken har imidlertid variert over tid. Vi redegjør nedenfor for utviklingen i det inntektspolitiske samarbeidet siden 1970.

Boks 12.3 Internasjonalt konkurranseutsatte næringer vs. konkurranseutsetting

Internasjonalt konkurranseutsatte næringer (ofte kalt k-sektor) omfatter virksomheter som produserer varer og tjenester som er utsatt for internasjonal konkurranse på produktmarkedene, dvs norske eksportbedrifter, eller bedrifter som selger til innenlandske kunder som alternativt kunne kjøpt lignende produkter fra utenlandske produsenter. Skjermet sektor (s-sektor) er tradisjonelt blitt brukt om virksomheter som ikke møter internasjonal konkurranse på produktmarkedene. Dette skillet er naturligvis gradvis og ikke absolutt. Det har heller ikke vært konstant over tid, i det stadig flere virksomheter møter internasjonal konkurranse. Terminologien kan også være noe misvisende ved at det kan være sterk innenlandsk konkurranse også i skjermet sektor, og i løpet av 1990-tallet har konkurransen blitt skjerpet i de fleste næringer bl.a. som følge av internasjonalisering, teknologisk fremgang og deregulering. Forskjellen mellom virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse og virksomheter som ikke er det, er imidlertid viktig blant annet i forhold til innenlandske kostnadsøkninger. Dersom det oppstår en innenlandsk kostnadsøkning, for eksempel høyere lønn, kan virksomheter som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse etter hvert la kostnadsøkningen slå fullt ut i prisene, fordi konkurrentene også har den samme kostnadsøkningen. Virksomheter som møter internasjonal konkurranse på produktmarkedet har ikke samme mulighet til å heve prisene, fordi kostnadsøkningen ikke rammer de utenlandske konkurrentene. Denne forskjellenerbakgrunnenfordentradisjonelle Denne

norske modellen, som også Arntsen-utvalget sluttet seg til, om at lønnsveksten skal tilpasses det som internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter kan leve med.

Betegnelsen internasjonalt konkurranseutsatte næringer må ikke blandes sammen med den utvikling som har funnet sted innenfor både privat og offentlig sektor i retning av økt bruk av konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon, for eksempel IT-tjenester, omsorgstjenester og advokattjenester. Konkurranseutsetting innebærer at produksjonsansvaret kan overlates til andre enn konkurranseutsetter. I offentlig sektor innebærer dette at det

95. Avsnittet bygger på Nasjonalbudsjettet 1998, Holden (1998) og Bowitz og Cappelen: «Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973–93», Statistics Norway, Discussion Paper No. 192, 1997.

offentlige beholder ansvaret for at tjenestene finnes, innholdet og kvaliteten på tjenestene, finansieringen etc., men kan velge å overlate produksjonsansvaret til private tilbydere dersom disse kan levere tjenestene til lavere kostnad og/eller bedre kvalitet, jf. kapittel 13.3. Konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon, enten det er i privat eller offentlig sektor, innebærer som regel ikke at disse tjenestene blir utsatt for internasjonal konkurranse. I den grad det åpnes for reell konkurranse fra utlandet ved konkurranseutsetting, og dette får et vesentlig omfang, blir imidlertid konkurranseutsatte virksomheter en del av internasjonalt konkurranseutsatte næringer. Mens *konkurranseutsetting* betegner prosessen med å flytte produksjon ut av bedrifter eller offentlig sektor og over til et marked, gir begrepet *internasjonalt konkurranseutsatte næringer* uttrykk for at virksomheter i disse næringene er utsatt for internasjonal konkurranse.

1970-tallet

På 1970-tallet ble inntektspolitikken rettet inn mot å redusere den nominelle lønnsveksten og opprettholde konkurranseevnen. Forventninger om store framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten i Nordsjøen støttet opp under sterk vekst i innenlandsk etterspørsel til tross for lav vekst hos våre handelspartnere. Arbeidsledigheten var på et historisk lavt nivå i Norge midt på 1970-tallet. Myndighetene trengte nye virkemidler som kunne forene målene om fortsatt lav ledighet, innfasing av oljeinntekter, lav inflasjon og opprettholdelse av konkurranseevnen. Inntektspolitikken ble sett som et sentralt virkemiddel som kunne bidra til å forene disse målene.

Det inntektspolitiske samarbeidet på 1970-tallet skilte seg fra 1960-tallet ved at det i stor grad støttet seg på direkte pris- og lønnsreguleringer og, særlig for perioden 1974–1977, betydelige statlige bidrag i såkalte «pakker» og «kombinerte oppgjør». Hovedinnholdet i disse oppgjørene var at partene og regjeringen samarbeidet slik at lave lønns- og inntektstillegg skulle kombineres med tiltak fra statens side som sikret lønnstakerne like sterke realinntektsforbedringer som ved høyere nominelle tillegg. Statens bidrag var bl.a. skatte- og avgiftslettelser, økt barnetrygd og økte prissubsidier. De kombinerte inntektsoppgjørene på 1970-tallet var ikke særlig vellykket – til tross for store bidrag fra myndighetene ble lønnsveksten svært høy i denne perioden.

Under en antakelse om at den internasjonale nedgangskonjunktur etter oljeprissjokket i 1973 skulle bli midlertidig, tok norske myndigheter sikte på å utligne de negative impulsene mot den innenlandske økonomien gjennom en aktiv motkonjunkturpolitikk på midten av 1970-tallet. Nedgangskonjunkturen varte imidlertid ved, og kombinert med sterk innenlandsk etterspørsel førte dette til kraftig forverring av konkurranseevnen og store underskudd på driftsbalansen. For å dempe presset i norsk økonomi og forbedre konkurranseevnen, ble kronen devaluert med 8 prosent i februar 1978. Det påfølgende inntektsoppgjøret startet som et «kombinert oppgjør», men det ble ikke mulig med en kombinert løsning. LO/N.A.F-oppgjøret ble avgjort av Rikslønnsnemnda og jordbruksavtalen ble avgjort ved voldgift. Fra midten av september ble det satt i verk en pris- og inntektsstopp som varte ut 1979.

1980-tallet

Etter valget i 1981 erklærte den nye regjeringen at den ikke ville komme med spesielle bidrag ved lønnsforhandlingene. Regjeringen så i stedet endringer i direkte og indirekte skatter som bedre inntektspolitiske instrumenter. Tanken var at dette ville moderere lønnskravene siden lønnen etter skatt ble høyere. Oppgjørene fram til 1987 er således eksempler på at statens økonomiske opplegg fastlegges før oppgjørene, og at det innenfor disse rammene er partenes ansvar å komme fram til løsninger. Tvungen lønnsnemnd ble brukt i flere oppgjør både i det offentlige og i privat sektor, særlig innen oljevirksomheten. Det var også en omfattende lockout i NHO-området i 1986.

Midt på 1980-tallet var det en kraftig oppgangskonjunktur i norsk økonomi. Sterk innenlandsk etterspørsel førte til at lønnsveksten i norsk industri ble klart sterkere enn hos handelspartnerne, noe som bidro til en betydelig svekkelse av konkurranseevnen. Da oljeprisen falt dramatisk i 1986 oppstod på ny en kraftig svekkelse av driftsbalansen. Dette resulterte i en devaluering på 10 pst. i mai 1986. Etter en konjunkturtopp i 1987 gikk økonomien inn i en nedgangskonjunktur.

På denne bakgrunn ble partene og myndighetene enige om at en ved inntektsoppgjøret i 1988 skulle ta i bruk direkte inntektsreguleringer for å sikre at norsk økonomi igjen skulle komme inn på et bærekraftig spor. En forutsetning for dette var at staten iverksatte visse tiltak, bl.a. rente- og boligtiltak, og bidro til innføringen av en ordning med avtalefestet pensjon dersom oppgjørene ble holdt innen moderate rammer. Inntektsreguleringslovene i 1988 og 1989 førte til en markert nedgang i lønnsveksten.

For å gjenopprette den kostnadsmessige konkurranseevnen, ble det fra midt på 1970-tallet og fram til 1986 gjennomført en rekke devalueringer. Erfaringene med en slik politikk var ikke gode. Ansvaret for partene i lønnsoppgjørene ble meget uklart når valutakursen, som er en viktig forutsetning for oppgjørene, ble endret i etterkant. Dette bidro til å flytte ansvaret for kostnadsveksten bort fra partene og over på myndighetene. Resultatet ble et svært høyt nivå på pris- og kostnadsveksten. I tillegg la en kimen til fortsatt høy pris- og kostnadsvekst fordi partene forventet nye devalueringer og derfor høyere prisvekst. Dessuten svekket devalueringene troverdigheten i norsk valutakurspolitikk på en slik måte at renten i Norge ble liggende svært mye høyere enn hos våre handelspartnere. Erfaringene etter den siste store devalueringen i 1986 var at det tok lang tid å gjenvinne troverdigheten til norsk valutakurspolitikk slik at rentene i Norge igjen kom ned på linje med rentene ute.

1990-tallet

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet steg arbeidsledigheten sterkt. Det var en bred forståelse blant de store organisasjonene og myndighetene om at det var nødvendig med et inntektspolitisk samarbeid. Sysselsettingsutvalget, som ble nedsatt i oktober 1991 for å drøfte strategier som kan øke sysselsettingen på varig basis, avga sin innstilling august 1992. Utvalgets tilråding ble illustrert gjennom det såkalte Solidaritetsalternativet.

Lønnsoppgjørene etter 1992 har vært basert på Solidaritetsalternativet. Det inntektspolitiske samarbeidet som har funnet sted på 1990-tallet har

bidratt til sterk vekst i sysselsetting og lav arbeidsledighet. For å medvirke til moderate lønnsoppgjør har myndighetene i flere runder bidratt til utvidelse av AFP-ordningen. I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1992 ble det avtalt å senke pensjonsalderen i AFP-ordningen til 64 år fra 1. oktober 1993. Pensjonsalderen i AFP-ordningen ble ytterligere senket til 63 år fra 1. oktober 1997 og 62 år fra 1. mars 1998 i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997. I dag har tilsammen om lag 60 pst. av landets yrkesaktive mulighet til å gå av med AFP fra fylte 62 år. I tillegg til bidrag til AFP-ordningen har myndighetene, i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1999, forpliktet seg til å utvikle ordninger for etter- og videreutdanning i samarbeid med partene.

Siden 1992 har norsk økonomi gått gjennom en meget langvarig oppgangskonjunktur som startet om lag på det tidspunktet da Sysselsettingsutvalget la frem sin innstilling. Oppgangen hadde utgangspunkt i det mest alvorlige konjunkturtilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Arbeidsledigheten var rekordhøy, og den fortsatte å øke helt frem til sommeren 1993. Hovedutfordringen for Sysselsettingsutvalget i 1992 lå derfor i å skape en så sterk vekst i sysselsettingen at arbeidsledigheten på varig basis igjen ble redusert til et lavt nivå. For å få til dette måtte sysselsettingen øke også i privat sektor, både innen internasjonalt konkurranseutsatte næringer og de øvrige delene av næringslivet. Det ble derfor lagt vekt på å finne fram til tiltak som kunne forbedre norsk næringslivs konkurranseevne overfor utlandet.

Fram til og med 1994 bidro inntektsoppgjørene til en bedring i den kostnadsmessige konkurranseevnen, eksportindustrien økte sine markedsandeler og industrisysselsettingen økte. Den sterke sysselsettingsveksten og det kraftige fallet i arbeidsledigheten siden 1993 har imidlertid stilt det inntektspolitiske samarbeidet overfor nye utfordringer. Tiltakende press i økonomien, med knapphet på arbeidskraft i mange sektorer, førte etter hvert til tiltakende lønnsvekst, og i 1998 ble lønnsveksten i Norge om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. Etter 1996 har lønnsveksten i Norge vært høyere enn hos våre handelspartnere, og industrien har siden den gang tapt markedsandeler og redusert sysselsettingen. Nedgangen i industrisysselsettingen må, i tillegg til tap av markedsandeler på eksportmarkedene, også ses i sammenheng med utviklingen i investeringene på kontinentalsokkelen. Svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen og utsiktene til en mulig økning i arbeidsledigheten var bakgrunnen for at regjeringen Bondevik, sammen med partene i arbeidslivet tok initiativ til å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. På den inntektspolitiske konferansen på Thorbjørnrud i desember 1998 ble deltakerne enige om å nedsette fire utvalg, hvor alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet samt representanter for myndighetene skulle være representert. De fire utvalgene som ble satt ned er:

- utvalget for å forberede inntektsoppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget),
- utvalget for å drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping,
- utvalget for å analysere dagens forhandlingssystem og vurdere eventuelle forbedringer i institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene (Utvalget for tarifforhandlingssystemet) og
- utvalget for å gjennomgå arbeidsmiljøloven (Arbeidslivsutvalget).

I tillegg er alle hovedorganisasjonene nå representert i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Regjeringens Kontaktutvalg.

I Arntsen-utvalget var det bred enighet om den overordnede målsettingen for det inntektspolitiske samarbeidet i årene framover. I utvalgets innstilling står det bl.a.:

> «Det er viktig for velstandsnivået i Norge at vi kan dra nytte av det internasjonale varebyttet. Det stiller etter utvalgets vurdering krav til kostnadsutviklingen i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet og til lønnsdannelsen. For å opprettholde størrelsen på den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse må pris- og kostnadsveksten i Norge over tid være på linje med kostnadsveksten hos våre handelspartnere.»

I protokollen fra statsoppgjøret i 1999 under avsnittet om innpassingen av kompetansereformen står det bl.a.:

> «Arntsen-utvalget har lagt viktige prinsipper både for EVU-reformen og for rammene i lønnsoppgjørene i årene fremover. Staten og hovedsammenslutningene/ Norsk Lærerlag er enige om disse prinsippene; Lønnsveksten fra 1998 til 1999 skal ikke bli høyere enn om lag 4,5 pst. og deretter ligge på linje med våre handelspartnere.»

Likelydende formuleringer ble tatt inn i protokollene fra oppgjørene i kommunesektoren og i privat sektor i 1999. Formuleringene i Arntsen-utvalget og i protokollene fra lønnsoppgjøret er basert på en erkjennelse av at over tid kan ikke lønnsveksten i Norge være høyere enn hos våre handelspartnere.

Anslag for lønnsveksten hos handelspartnerne er noe nedjustert siden Arntsen-utvalget la fram sin rapport, og i Revidert nasjonalbudsjett 2000 er det lagt til grunn en lønnsvekst på 3 pst. fra 1999 til 2000 hos våre handelspartnere. Dette anslaget er på linje med hva andre institusjoner legger til grunn. For eksempel anslår OECD en lønnskostnadsvekst i privat sektor hos Norges handelspartnere på 3 pst. fra 1999 til 2000, mens timelønnskostnadene i industrien anslås å øke med 3 pst.

Lønnsveksten for 1999 er nå godt dokumentert i den seneste rapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB), og de aller fleste oppgjørene for 2000 er avsluttet. Ifølge DTB økte årslønnen for alle grupper med 4,9 pst. fra 1998 til 1999. Selv om årslønnsveksten i fjor ble noe høyere enn Arntsen-utvalget la til grunn, innebar oppgjørene i 1999 likevel en betydelig reduksjon i lønnsveksten sammenliknet med året før. Oppgjørene i 2000 ser ut til å gi en årslønnsvekst som gjennomgående er lavere enn året før. Som en del av lønnsoppgjøret i 2000, er det avtalt at den resterende delen av den femte ferieuken tas ut med 2 feriedager i 2001 og ytterligere 2 feriedager i 2002. Opptjening av 2 ekstra feriedager i 2000, som tas ut i 2001, vil ikke føre til økt årslønn, etter den beregningsmetoden som DTB benytter, men vil isolert sett øke de påløpte kostnadene pr. arbeidet time med om lag 0,8 prosentpoeng i 2000. Anslag på lønnsglidningen er beheftet med betydelig usikkerhet. Hvis en imidlertid legger til grunn at lønnsglidningen i inneværende år bli om lag som gjennomsnittet de siste årene, innebærer årets oppgjør at veksten i virksomhetenes lønnskostnader, inkl. virkningen av den økte ferien, er om lag like høy i år som i fjor.

Prognosene for den økonomiske utviklingen i Revidert nasjonalbudsjett 2000 gir et bilde av en forholdsvis myk landing for norsk økonomi. Dette er imidlertid basert på en forutsetning om at lønns- og kostnadsveksten bringes ned på nivå med våre handelspartnerne. Dersom lønnsveksten i Norge forblir høyere enn hos handelspartnerne, kan konjunkturforløpet de nærmeste årene bli vesentlig mer markert, jf. boks 12.4.

Erfaringene med det inntektspolitiske samarbeidet i Norge kan oppsummeres i følgende punkter:

– Det inntektspolitiske samarbeidet og den utstrakte koordineringen i lønnsfastsettelsen har medført at virkningene av høy lønnsvekst på ledighet og sysselsetting i stor grad har blitt tatt hensyn til i lønnsdannelsen. Dette har bidratt til at arbeidsledigheten i Norge gjennomgående har vært og er betydelig lavere enn i mange andre europeiske land. I vanskelige økonomiske situasjoner for landet, som på slutten av 1970- og 1980-tallet, har samarbeidet gjort det mulig å bruke direkte lønnsreguleringer, og dermed raskere fått norsk økonomi tilbake til en balansert utvikling. [96]
– Til tross for omfattende statlige bidrag ble ikke lønnsveksten på 1970-tallet lav. For den perioden kan det være grunn til å reise spørsmål om gevinsten ved statlige bidrag ved lønnsoppgjørene oversteg kostnadene som i hovedsak ble finansiert av de sysselsatte og næringslivet over de ordinære skatter. Generelt kommer statens bidrag i inntektsoppgjørene ofte i form av tiltak som det kan være vanskelig å forutse kostnadene av. I de siste årene kan statens bidrag til AFP-ordningen, som bl.a. bidrar til en reduksjon i den effektive pensjoneringsalderen, være et eksempel på dette.
– Et vellykket inntektspolitisk samarbeid fordrer et godt samspill mellom de ulike politikkområdene i den økonomiske politikken, jf. kapittel 11. På 1970-tallet bidro en uklar ansvarsdeling i den økonomiske politikken til svært ekspansiv politikk, og kostnadene ble høye i form av lønns- og prisspiraler, devalueringer og uheldige bindinger på finanspolitikken. Fram til og med 1986 ble pengepolitikken i stor grad benyttet for å korrigere for tap av konkurranseevne, og det var betydelige devalueringsforventninger knyttet til den norske kronen. På 1990-tallet har en klart å bringe inflasjonsforventningene i Norge ned på linje med inflasjonsforventningene i Europa, og risikopremien knyttet til investeringer i norske kroner er betydelig mindre i dag enn på slutten av 1980-tallet. I kjølvannet av anbefalingene fra Sysselsettingsutvalget ble det trukket opp en klarere makroøkonomisk arbeidsdeling enn tidligere, jf. kapittel 11.
– Studier av lønnsdannelsen på 1990-tallet har ikke klart å identifisere strukturelle skift i lønnsdannelsen etter revitaliseringen av det inntektspolitiske samarbeidet gjennom Solidaritetsalternativet. Disse undersøkelsene bør imidlertid ikke tolkes dithen at det inntektspolitiske samarbeidet og koordinering av lønnsdannelsen ikke har noen virkning, jf. DTBs januarrapport i 1998. Testen på et vellykket inntektspolitisk samarbeid er ikke om vi på vedvarende basis har en lønns- og prisvekst på linje med eller lavere enn våre handelspartnere, men om vi over tid klarer å holde lav

96. Bowitz og Cappelen (1997).

arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenliknet med andre land. Beregningsutvalget peker på at Solidaritetsalternativet kan ha bidratt til at reduksjonen i inflasjonen siden midten av 1980-tallet ikke ser ut til å ha medført en varig økning i arbeidsledigheten, noe det kan se ut til å ha gjort i mange andre europeiske land. I tillegg er Solidaritetsalternativet på mange vis en videreføring av det system for lønnsdannelse som har eksistert lenge. Det kan tenkes at virkningen av Solidaritetsalternativet har vært å forhindre at systemet bryter sammen. Dette argumentet er i samsvar med internasjonale sammenlikninger som tyder på at koordinering i lønnsdannelsen bidrar til lav arbeidsledighet. [97] Beregningsutvalget peker også på at studiene av lønnsdannelsen på 1990-tallet bare har studert lønnsdannelsen i industrien, og ikke økonomien samlet.

– Gjennom 1990-tallet har en sett en markert sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor som har bidratt til voksende lønnsforskjeller mellom grupper med høy utdanning i offentlig og privat sektor. Sammen med for lav utdanningskapasitet for visse yrkesgrupper, har dette bidratt til problemer med å skaffe tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft innen deler av offentlig sektor. Forskjellene i lønnsutvikling har også bidratt til å skape spenninger mellom ulike lønnstakergrupper. Lønnsutviklingen for ulike grupper behandles nærmere i avsnitt 12.3.3.

Boks 12.4 Virkninger av høyere lønnsvekst

Erfaringer både fra Norge og andre land tyder på at dersom en først lar lønns- og prisveksten skyte fart, så kan det innebære store kostnader i form av økt arbeidsledighet å få lønns- og prisveksten ned igjen. Det er flere mekanismer som kan bidra til en slik utvikling:

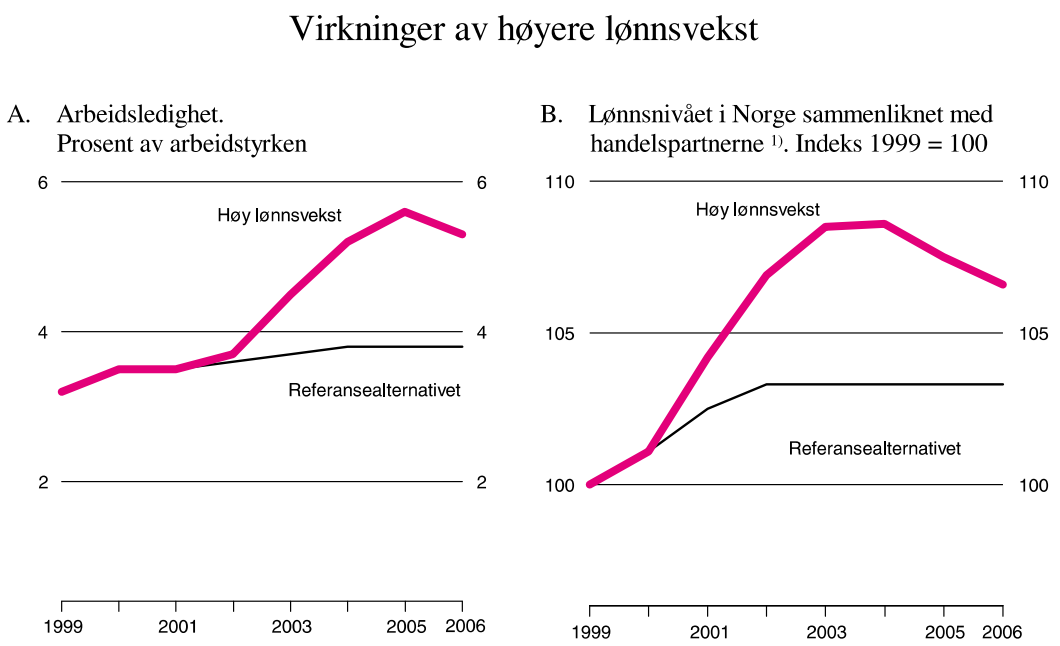
– Norske bedrifter vil tape markedsandeler både på eksport- og hjemmemarkedet, og norske og utenlandske foretak vil kunne flytte produksjon ut fra Norge, slik at investeringene i norsk næringsliv reduseres.
– Bedriftene øker bruken av kapital og vareinnsats og reduserer bruken av arbeidskraft.
– Det vil kunne bli nødvendig med betydelige finanspolitiske innstramminger, og Norges

Bank vil kunne øke sine styringsrenter. Finanspolitiske innstramminger og økt rentenivå vil dempe etterspørsel og redusere sysselsettingen.

– Sparingen i husholdningene kan øke dersom det oppstår økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover.

Samlet sett leder slike korrigerende mekanismer til at norsk økonomi kan ledes inn i et markert tilbakeslag, som vil kunne gi en kraftig økning i arbeidsledigheten, jf. figur 12.15. I kapittel 11 er det gitt en mer utførlig drøfting av virkningene av høy lønnsvekst

97. Se f.eks. S. Nickell og R. Layard (1999). Labor market institutions and economic performance. I Handbook of Labor Economics Vol 3c, North-Holland.



Figur 12.15 Virkninger av høyere lønnsvekst
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

12.3.2.3 Noen internasjonale erfaringer med inntektspolitisk samarbeid

Norge er ikke alene om å legge vekt på tiltak for å få lønnsdannelsen til å fungere bedre. En sentral målsetting både i Norge og andre land har vært å få til en endring i lønnsdannelsen som gjør at lønnsveksten ikke tiltar etter hvert som arbeidsledigheten går ned. Ulike land har imidlertid gjort forskjellige veivalg, særlig når det gjelder graden av sentralisering og koordinering i lønnsforhandlingene.

Det er i løpet av 1980- og 1990-tallet gjennomført en rekke studier av sammenhengen mellom systemer for lønnsdannelse og makroøkonomiske variable som lønninger, ledighet og sysselsetting. Calmfors og Driffill (1988) [98] fant i en kjent studie støtte for sin hypotese om at ledigheten var lavest i land som enten hadde sentralisert eller desentralisert lønnsdannelse. Landene som lå midt i mellom disse ytterpunktene hadde opplevd en relativt sett langt dårligere makroøkonomisk utvikling på 1970- og 1980-tallet. Denne hypotesen har siden blitt testet i en rekke andre studier. Til tross for noe varierende resultater synes det som nevnt over å være et relativt robust resultat at sterk grad av koordinering i lønnsdannelsen er assosiert med lav ledighet og høy sysselsetting. Dette preger særlig lønnsdannelsen i en del små europeiske land; Norge, Danmark, Irland, Nederland og Østerrike. Tilsvarende synes land med svært desentralisert lønnsdannelse, og svake fagforeninger, i hoved-

98. Calmfors, L. og J. Driffill (1988). Bargaining structure, corporatism, and economic performance. Economic Policy vol 6.

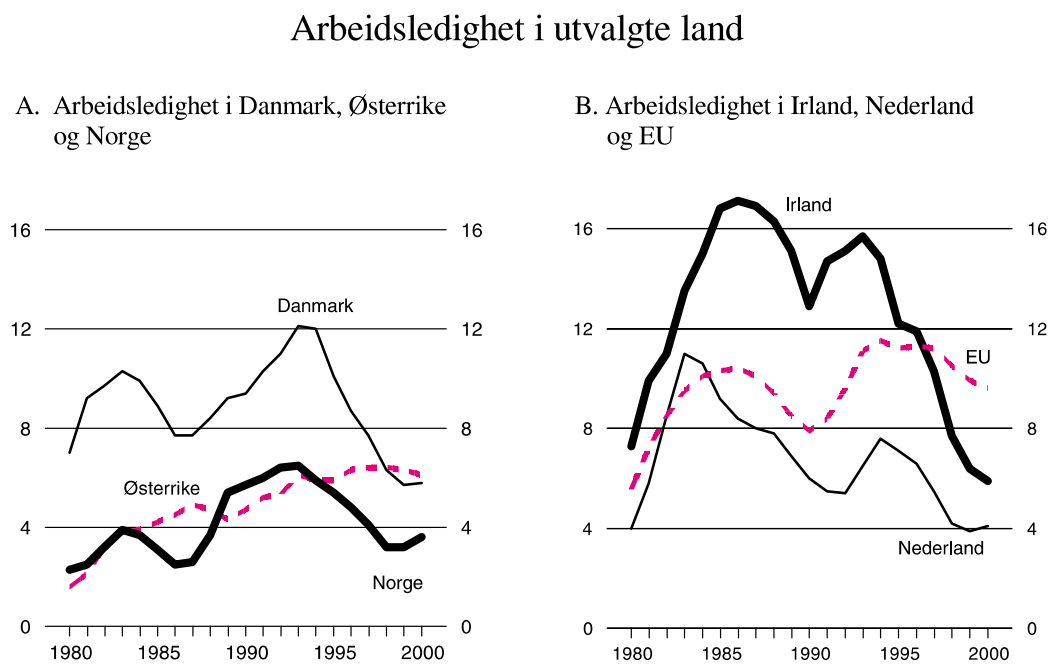
sak de anglo-saksiske landene, å ha lav arbeidsledighet og høy sysselsetting. Dette bilde er reflektert i OECDs oppsummering av erfaringene med sysselsettingsstrategien på 1990-tallet i rapporten «The OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policies» som ble lagt fram for ministerrådsmøtet i OECD våren 1999. Arbeidsledigheten har falt fra 1993 til 1998 i begge disse to gruppene av land. I disse landene har også sysselsettingen økt sterkere enn i de store kontinental-europeiske landene. Det er imidlertid en klar tendens til at land med sentralisert lønnsfastsettelse har mindre lønnsspredning enn land med mer desentralisert lønnsfastsettelse.

Det vil være mest relevant for oss å se noe nærmere på erfaringer med inntektspolitisk samarbeid fra andre land med liknende tradisjoner og institusjoner som Norge. Nederland, Irland, Danmark og Østerrike er land som har tradisjon for inntektspolitisk samarbeid i en eller annen form. Figur 12.16 viser utviklingen i arbeidsledigheten for disse landene i perioden 1980–2000. Foruten at disse landene har valgt en inntektspolitikk med likhetstrekk med Norge, er alle landene små, åpne økonomier med stor avhengighet av utenrikshandelen. Dette kan være med på å legge et grunnlag for en bedre forståelse for behovet for å koordinere lønnsdannelsen. At landene er små, kan også ha lagt forholdene godt til rette for samarbeid og koordinering. I tillegg vil grunnlaget for koordinering og samarbeid også avhenge av historiske faktorer, tradisjoner og styrkeforholdet mellom partene i de ulike landene.

I en ILO-studie av erfaringene i Nederland, Irland, Danmark og Østerrike hevdes det at hovedforklaringen bak landenes suksess at de har klart å reformere og tilpasse sine institusjoner og reguleringer til nye rammebetingelser. [99] En har revitalisert og reformert etablerte arbeidsmarkedsinstitusjoner og den sosiale dialogen. Fra en konfliktfylt periode på 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet, beveget den sosiale dialogen i disse landene seg i en mer pragmatisk og konstruktiv retning utover på 1980-tallet. I tre av landene ble det inngått såkalte sosiale pakter som har tatt sikte på løse de økonomiske problemene en sto overfor gjennom en helhetlig strategi basert på lønnsmoderasjon og styrking av konkurranseevnen. Samtidig var det en uttrykt premiss at velferdsstaten skulle ivaretas, men at reformer i velferdsordningene måtte gjennomføres. Vi går i det følgende nærmere inn på viktige sider ved det inntektspolitiske samarbeidet i hvert av disse fire landene. [100]

99. P. Auer: CEPR Comparative Review, Europe's employment revival: four small European countries compared. Sosial Dialogue and Employmnet Success, An ILO symposium, Geneva, 2–3 March, 1999.

100. Denne gjennomgangen bygger i stor grad på avsnitt 4.1.6 i Nasjonalbudsjettet 1998.



Figur 12.16 Arbeidsledighet i utvalgte land
Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Irland

Siden 1987 har myndighetene i Irland ført en aktiv inntektspolitikk i nært samarbeid med partene i arbeidslivet. Det økonomiske tilbakeslaget på 1980-tallet resulterte i fall i sysselsettingen og svært høy arbeidsledighet. Gjennomsnittlig ledighet i perioden 1985–1990 var 16,7 pst., som var nesten det dobbelte av gjennomsnittet i EU. I denne situasjonen inngikk myndighetene og partene i arbeidslivet en treårig kontrakt med en overenskomst om lønnsutviklingen for perioden 1988–1990. I de etterfølgende treårsperiodene har det også blitt inngått slike sosiale kontrakter. Den fjerde og siste ble inngått i 1997 for perioden 1997–2000 og er blitt kalt Partnership 2000.

Rundt 1990 ble arbeidsgiversiden mer sentralisert ved at industriforbundet og arbeidsgiverforeningen ble slått sammen. Fagbevegelsen i Irland er sterk og domineres av én hovedorganisasjon med tilslutning fra noe over halvparten av lønnstakerne. En stor organisasjon både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden letter koordinering og kommunikasjon i forbindelse med lønnsforhandlingene. Det er også etablert et nasjonalt råd for økonomisk politikk (National Economic Council) som lager rapporter om utviklingen i økonomi og arbeidsliv. Siktemålet er å medvirke til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen. Det nasjonale rådet kan i noen grad sammenliknes med Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene i Norge.

Irland har formalisert det inntektspolitiske samarbeidet i stor grad. De sentrale avtalene gjøres mellom regjeringen, partene i arbeidslivet og en organisasjon som representerer landbruksnæringen. Avtalene omfatter i

tillegg til rammer for lønnsveksten, også forpliktelser for myndighetene på en rekke politikkområder. Myndighetenes bidrag har bl.a. omfattet skattelettelser, måltall for å redusere offentlig gjeld og tiltak for å redusere fattigdom og sosial utstøtning. For å sikre bred enighet om avtalene ble andre interessegrupper, som representanter for kirkesamfunnene, arbeidsledige, unge, kvinner og lokale foreninger, tatt med i forhandlingene om Partnership 2000.

De treårige inntektspolitiske avtalene har omfattet rammer for årlig og samlet lønnsvekst. I avtalene har det vært egne rammer for hvor mye lønnsvekst som kunne tas ut i lokale forhandlinger. Økningen i lønningene i industrien ble i avtaleperioden 1991–1993 16,6 pst. Avtalen som gjaldt perioden 1994–1996 satte rammene for lønnsveksten til 2 pst. i 1994, 2 pst. i 1995 og 3 pst. i 1996 uten anledning til lokale forhandlinger. Lønnsveksten over de tre årene er anslått til 7,7 pst., noe lavere enn den maksimale på 8,2 pst. som avtalen tillot. Som en del av avtalen forpliktet regjeringen seg til å redusere inntektsskattene og øke utgiftene til helse, utdanning og boliger. Det ble ikke spesifisert beløp for skatteletten og utgiftsøkningene.

Kontrakten som er inngått for 1997–2000 viderefører lønnsmoderasjonen samtidig som det tillates mer fleksibilitet i lønnsdannelsen på lokalt nivå. I tillegg forplikter avtalen myndighetene til å gi lettelser i inntektsbeskatningen, samt øke utgiftene til ulike programmer med sikte på å redusere fattigdom og sosial utstøtning. Skattelettene og utgiftsøkningene er tallfestet, men de skal skje innenfor en ramme hvor det er lagt til grunn at det offentliges gjeld i forhold til BNP skal reduseres fra 73 pst. ved inngangen til 1997 til 70 pst. innen 1999 og til 60 pst. tidlig i neste tiår. Rammen for lønnsveksten er i følge avtalen 9 pst. for hele perioden, hvorav 2 pst. gjelder lokale forhandlinger.

Enigheten og samarbeidet mellom partene har trolig medvirket til den gode økonomiske utviklingen i Irland de siste årene. Irland er det landet i EU som har hatt raskest vekst siden 1991. Ledigheten har falt fra 15,6 pst. i 1993 til 7,8 pst. i 1998. OECD har anslått at den gjennomsnittlige ledigheten i Irland vil falle til 5,9 pst. i 2000. Den sterke veksten har ført til økende press i arbeidsmarkedet, og det er tegn til at tiltakende lønnsglidning vil bidra til en lønnsvekst utover de avtalte rammene.

Danmark

I Danmark har det inntektspolitiske samarbeidet vært mindre formalisert enn i Irland. I konjunkturoppgangen midt på 1980-tallet kom lønnsveksten ut av takt med Danmarks handelspartnere. I desember 1987 kom regjeringen og partene i arbeidslivet fram til en felleserklæring der de på bakgrunn av de svake utsiktene for dansk økonomi ble enige om at den kostnadsmessige konkurranseevnen måtte forbedres og den private sparingen måtte økes. Felleserklæringen av 1987 har vært retningsgivende for lønnsoppgjørene ved at partene har lagt til grunn at en høyere kostnadsvekst enn i konkurrentlandene ville ødelegge grunnlaget for varig og balansert oppgang i dansk økonomi. Det ble opprettet et statistikkutvalg som skal ha som oppgave å analysere kostnads- og konkurranseevneutviklingen. Utvalget kan til dels sammenliknes med Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

I privat sektor foregår lønnsforhandlingene på bransje- og virksomhetsnivå. Forhandlingene innenfor de enkelte avtaleområdene foregår imidlertid ikke uavhengig av hverandre. Økningene i satsene for timelønn som blir forhandlet på bransjenivå, fungerer til dels som et signal om forventet lønnsutvikling i andre virksomheter og har dermed betydning for forhandlingene på lokalt nivå. I Danmark er det særlig arbeidsgiversiden som sørger for koordinering av forhandlingene mellom de enkelte avtaleområdene. I tillegg er de bransjevise avtaleområdene knyttet sammen via forliksmannsloven. Dersom partene i en forhandling ikke kommer til enighet, kan forliksmannen innkalle partene til nye forhandlinger. Om enighet ikke oppnås, fortsetter forhandlingene med forliksmannen som mekler. Forliksmannsloven ligner på ordningen med Riksmeklingsmannen i Norge. I de tilfeller hvor forliksmannen framsetter et samlet meklingsforslag vil eventuelle ferdigforhandlede avtaler være retningsgivende for meklingsforslaget. Forliksordningen sørger dermed for en parallellitet i lønnsutviklingen mellom ulike avtaleområder. Hensynet til den kostnadsmessige konkurranseevnen medfører at det er industrien som i stor grad er retningsgivende ved at partene her er først ut med lønnsforhandlinger.

For å sikre at lønnsveksten i offentlig sektor foregår innenfor en forsvarlig makroramme og for å sikre at offentlig ansatte har en inntektsutvikling om lag på linje med ansatte i privat sektor, har man et system med en såkalt reguleringsordning. Reguleringsordningen skal sikre at offentlig sektor ikke blir lønnsledende, og at oppgjøret holder seg innenfor en forsvarlig makroramme. Reguleringen skjer i forbindelse med justering av lønningene en gang i året, og tar utgangspunkt i differansen mellom gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle arbeidstakere i privat sektor til og med tredje kvartal året før og summen av gjennomsnittlig lønnsvekst fra sentrale og lokale forhandlinger for alle arbeidstakere i offentlig sektor i samme periode. Offentlig ansatte er gjennom reguleringsordningen sikret at 80 pst. av denne differansen tilkommer dem i form av prosentvise tillegg til alle. Systemet med en etterreguleringsordning har vært i bruk i Danmark i flere tiår, og har i liten grad vært gjenstand for debatt. Danmark innførte ved hovedtariffoppgjøret i 1998 et nytt lønnssystem for offentlig sektor som innebærer at en større del av lønnen skal fastsettes desentralt. Dette reflekterer et mål om at virksomhetene skal legge til grunn en helhetlig strategi for virksomhetens drift, der også lønn inngår. Årsverksstyring er avløst av en samlet lønnssumstyring. Virksomhetene i offentlig sektor kan innenfor sine lønnsbudsjetter selv innrette lønnspolitikken, men blir påvirket av reguleringsordningen. Hvis lønnsveksten i offentlig sektor ett år skulle overstige lønnsveksten i privat sektor, vil dette i samsvar med reguleringsordningen justeres i det påfølgende året ved at størrelsen på det sentrale tillegget blir mindre. Ettersom det nye lønnssystemet i offentlig sektor nettopp er innført, er det ikke gjennomført noen evaluering av systemet ennå. En viktig motivasjon for å innføre systemet er bidra til realisering av produktivitetsgevinster innen offentlig sektor. Samtidig kan det være en fare for at lønnspresset i de enkelte virksomhetene, og for grupper av arbeidstakere, kan bli betydelig. For inneværende år ser det ut til at lønnsveksten i offentlig sektor vil overstige lønnsveksten i privat sektor i Danmark. Dette kan sette reguleringsordningen under press. Hvis reguleringsordnin-

gen ikke oppfattes som troverdig, kan sterk lønnsvekst i offentlig sektor ett år påvirke lønnsforhandlingene i privat sektor året etter.

Arbeidsledigheten i Danmark er blitt kraftig redusert de siste årene, til 4,5 pst. i 1999. Nylige gjennomførte strukturreformer har økt fleksibiliteten på tilbudssiden i økonomien. Lønns- og prisveksten har likevel tiltatt, og ligger nå over gjennomsnittet for EU-landene.

For tariffperioden 1. april 1999 til 31. mars 2002 har det for de stats- og kommuneansatte partene i arbeidslivet i Danmark blitt avtalt en gradvis innfasing av tre ekstra feriefridager. Offentlig ansatte danske arbeidstakere har etter dette fem ukers ferie i året pluss de tre feriefridagene. De tre ekstra feriefridagene er avtalefestet og ikke lovfestet. Det er krav om at de må tas ut i samråd med arbeidsgiver, og den enkelte arbeidstaker kan velge å ikke ta ut feriedagene, og i stedet motta lønn for dagene. For privat sektor er det i lønnsoppgjøret våren 2000 avtalt gradvis innfasing av en 6. ferieuke.

Nederland

Nederland fikk store inntekter fra gassutvinning fra slutten av 1960-tallet. Utviklingen på 1970-tallet var kjennetegnet ved sterk vekst i offentlige utgifter og utbygging av ulike former for stønadsordninger som etter hvert bidro til at personer forlot arbeidsmarkedet på mer varig basis. Resultatet ble høy reallønnsvekst, kraftig svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen og nedlegging av industri. På begynnelsen av 1980-tallet oppstod det betydelige underskudd i offentlige budsjetter, og det ble nødvendig å foreta kraftige innstramminger. Arbeidsledigheten økte fra 4 pst. i 1980 til over 10 pst. i 1983. Den økonomiske utviklingen i Nederland på 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet har gitt opphav til betegnelsen «hollandsk syke».

På bakgrunn av en situasjon med svak konkurranseevne, ble det i 1982 inngått en avtale mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Avtalen understreket behovet for lønnsmoderasjon for å styrke konkurranseevnen og øke sysselsettingen. I avtalen ble det påpekt at lønnsforhandlinger skal skje på desentralisert nivå mellom arbeidslivets parter, men innenfor et overordnet mål om å bedre konkurranseevnen.

Den økonomiske politikken i Nederland er i stor grad kjennetegnet ved bruk av konsultasjoner mellom partene. Slike konsultasjoner er bl.a. institusjonalisert i Det sosio-økonomiske rådet (Socio-Economic Council) hvor partene i arbeidslivet, og andre uavhengige medlemmer utpekt av regjeringen er representert. Rådet kommer med uttalelser på viktige sosiale og økonomiske politikkområder. En annen viktig institusjon er Arbeidsrådet (Joint Industrial Labour Council) hvor organisasjonene i arbeidslivet kommer sammen. Myndighetene har samtaler med Arbeidsrådet flere ganger i året.

Det sentrale planleggingsbyrået (Central Planning Bureau) har en spesiell rolle i Nederland. Dette organet er uavhengig av regjeringen, og det er ansvarlig for utviklingen av modellverktøyet Finansdepartementet bruker i sine økonomiske analyser. Det sentrale planleggingsbyrået lager også anslag for utviklingen framover i nederlandsk økonomi, og kommer i denne sammenheng med anslag på hvor mye lønnsveksten kan øke dersom en skal få til den makroøkonomiske utviklingen som skisseres.

Gjennom hele 1980- og 1990-tallet er det blitt lagt stor vekt på lønnsmoderasjon. Siden 1983 har lønnsforhandlingene langt på vei resultert i en lønnsutvikling om lag på linje med anslagene fra Det sentrale planleggingsbyrået. Målt over hele perioden 1983–1997 var gjennomsnittlig årlig lønnsvekst 2,3 pst. Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til en relativt sammenpresset lønnsstruktur i Nederland.

Lønnsforhandlingene har siden tidlig på 1980-tallet foregått på sektornivå. Selv om organisasjonsgraden er lav i europeisk sammenheng (om lag en fjerdedel av lønnstakerne er organisert), er om lag 70 pst. av lønnstakerne dekket av kollektive avtaler. Når partene i forhandlingene har kommet fram til en avtale, kan de be Sosial- og arbeidsministeren om å erklære at avtalen skal gjelde for hele sektoren. En slik allmenngjøring av forhandlede avtaler er vanlig i Nederland. Denne praksisen har fortsatt selv om organisasjonsgraden i arbeidslivet har gått ned.

Nederland har opplevd en sterk konjunkturoppgang de siste årene, og arbeidsledigheten har sunket fra 6,6 pst. i 1996 til 4,0 pst. i 1999. Ettersom økonomien har nærmet seg kapasitetsgrensen har lønns- og prisvekst tiltatt noe. Selv om sysselsettingsfrekvensen har økt gradvis siden midten av 1980-tallet, og var 68 pst. i 1997 mens EU-gjennomsnittet var 61 pst., var sysselsettingsfrekvensen målt i fulltidsekvivalenter bare 52 pst. i 1997. Dette er svært lavt i internasjonal sammenheng. Utviklingen i sysselsettingsandelene målt i fulltidsekvivalenter flatet ut på 1990-tallet, selv om sysselsettingsandelene økte. Dette viser at mye av sysselsettingsveksten har kommet i deltidsjobber. Nederland har også en meget høy andel trygdede, særlig uførepensjonister, i yrkesaktiv alder, sett i forhold til andre land i OECD-området.

Østerrike

Østerrike har på hele 1980- og 1990-tallet hatt en ledighet godt under gjennomsnittet for EU-landene. I perioden 1986–1996 var gjennomsnittlig ledighet 5,2 pst., mot 9,9 pst. i gjennomsnitt for EU. Til tross for lav ledighet i EU-sammenheng, er yrkesdeltakelsen relativt lav i Østerrike. På 1990-tallet har ledigheten vært svakt stigende, og den har stabilisert seg på i overkant av 6 pst. de siste par årene.

Østerrike er det landet som har gått lengst i å formalisere det inntektspolitiske samarbeidet. Inntektspolitikken i Østerrike har lange tradisjoner og er således ikke et nytt innslag i den økonomiske politikken. Samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet er basert på en felles forståelse av hvilken lønnsvekst som er forenlig med en makroøkonomisk utvikling med lav ledighet. Viktige forutsetninger for det inntektspolitiske samarbeidet er at myndighetene fører en politikk for full sysselsetting og samtidig tar sikte på å holde en fast valutakurs mot tyske mark for å sikre at inflasjonen holdes lav. Fastkurspolitikken som er ført siden 1970-tallet, ble etablert bl.a. etter forslag fra partene i arbeidslivet.

Lønnspolitikken har vært mer orientert mot vekst enn fordeling, og en solidarisk lønnspolitikk etter mønster av for eksempel Norge har ikke vært et fremtredende element. Lønnsspredningen i Østerrike er større enn i andre land med sentralisert lønnsdannelse. Fagforeningene har ment at lønnspolitikk ikke er et effektivt fordelingsinstrument, og at det ville lede til lavere

investeringer og redusert vekst i produktivitet og reallønninger på lang sikt. Progressive skatter og høyt offentlig forbruk har vært sett som mer hensiktsmessige fordelingsinstrumenter. [101]

I Østerrike er i overkant av 40 pst. av arbeidstakerne organisert, men andelen som dekkes av sentralt forhandlede avtaler er nær 100 pst. Denne andelen har sunket lite selv om organisasjonsprosenten har gått noe ned.

Systemet for lønnsdannelse er nært knyttet sammen med det såkalte kammersystemet i Østerrike. En finner dette både på arbeidstakersiden og på arbeidsgiversiden, og det er obligatorisk medlemskap i kamrene. De er i hovedsak finansiert gjennom bidrag knyttet til lønnskostnader. Den sentrale institusjonen i systemet for lønnsdannelse i Østerrike er den såkalte kommisjonen for lønninger og priser. Foruten regjeringen og føderasjonen av fagforeninger, er de sentrale kamrene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, samt kammeret for jordbruket representert i denne kommisjonen. Fire underkomiteer er ansvarlige for henholdsvis overvåking av sektorvise lønnsavtaler, prisutvikling og konkurransepolitikk, internasjonale saker og saker av bredere sosial og økonomisk karakter. Innenfor denne institusjonelle strukturen representerer kamrene sine medlemmer overfor myndighetene og har mulighet til å kommentere lovforslag fra regjeringen. Den institusjonelle strukturen legger forholdene godt til rette for utveksling av informasjon og gjensidig påvirkning og kan således danne grunnlag for enighet om utformingen av den økonomiske politikken.

Det inntektspolitiske samarbeidet i Østerrike har vært vellykket fra et makroøkonomisk perspektiv. Arbeidsledigheten har i europeisk sammenheng holdt seg relativt lav. Fra en strukturpolitisk synsvinkel er imidlertid erfaringene mer negative. [102] En viktig del av samarbeidet har vært en aktivistisk industripolitikk som har motvirket nødvendige strukturomstillinger. Lønningene i kapitalintensive sektorer med stort innslag av statlig eierskap og støtte har blitt høye, noe som har gjort det vanskelig å få overført arbeidskraft til næringer i vekst hvor lønningene er lavere. I løpet av 1990-tallet har det blitt gjennomført strukturreformer med sikte på å redusere disse problemene. OECD har imidlertid pekt på at gjennomføringen av strukturreformer i arbeids- og produktmarkedene går for sakte og er for lite omfattende.

12.3.3 Lønnsutvikling for ulike grupper, lønnsspredning og avkastning av utdanning

Dette avsnittet belyser lønnsutviklingen og lønnsulikheter i Norge. En vil sammenlikne utviklingen for ulike grupper i Norge, herunder lønnsutviklingen for kvinner og menn og for ulike utdanningsgrupper. Avsnittet vil også belyse lønnsspredning og avkastning på utdanning. Så langt som mulig sammenliknes utviklingen i Norge med andre and.

101.Guger og Polt: «Corporatism and incomes policy in Austria: experiences and perspectives» i Dore m.fl. «The return to incomes policy» (1994).
102.Guger og Polt (1994).

12.3.3.1 Lønnsutviklingen for enkelte grupper

Dette avsnittet bygger på den seneste rapporten [103] fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) hvor det publiseres lønnstall for ulike grupper. Hvis en ser perioden 1990–1999 under ett, har den samlede lønnsveksten for ansatte i alle sektorer ifølge DTB vært 44 pst., jf. tabell 12.1.

I tabell 12.2 er årslønnsveksten de siste årene for flere av hovedgruppene i tabell 12.1 splittet opp i bidrag fra overheng, bidrag fra sentralt fastlagte tarifftillegg og bidrag fra lønnsglidning. Tabellen viser at i offentlig sektor har bidraget fra lønnsglidningen i gjennomsnitt i perioden ligget i området 0,3–0,5 pst. pr. år. I gruppene i privat sektor har lønnsglidningen i gjennomsnitt vært 1,5 pst. pr. år for industriarbeidere og 2,6 pst. pr. år for funksjonærene. For industrifunksjonærer har hele lønnsveksten kommet som lønnsglidning, hovedsakelig gjennom lokale lønnsforhandlinger.

Tabell 12.1: Samlet lønnsvekst 1) for perioden 1990–1999 2) for ulike grupper. Prosent

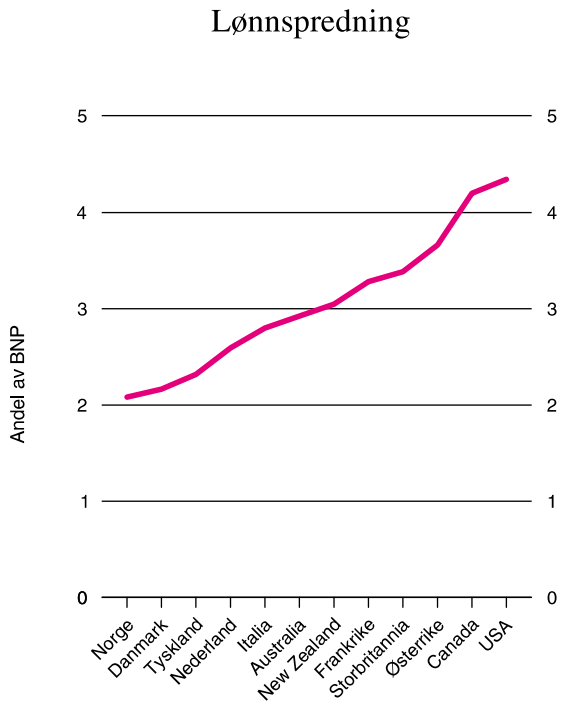
Alle grupper [3)]	44,0
Arbeidere i NHO-bedrifter	41,8
Funksjonærer, industribedrifter	48,5
Forretnings- og sparebanker	51,1
Varehandel	47,5
Hotell- og restaurant [4)]	40,0
Forsikring	47,5
Forretningsmessig tjenesteyting	45,7
Staten	43,5
Skoleverket	36,6
Kommunene	41,3

1) Lønnsveksten er regnet pr. årsverk for gruppene: arbeidere i NHO-bedrifter, hotell- og restaurantvirksomhet, staten skoleverket og kommunene. For de øvrige gruppene er veksten regnet for heltidsansatte.
2) Det tekniske beregningsutvalget har fått beregnet hva endringer i aldersstrukturen har betydd for lønnsveksten for noen grupper, bl.a. bank- og forsikringsvirksomhet, varehandel, forretningsmessig tjenestetyting og for funksjonærer i NHO-bedrifter. På slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene utgjorde den en forholdsvis stor andel av lønnsveksten for disse gruppene, men har avtatt de siste årene og var nær null i perioden 1996–98. I 1989 f.eks. utgjorde endringer i aldersstrukturen ca 1,8 prosentpoeng av lønnsveksten i forretnings- og sparebanker og ca 0,8 prosentpoeng blant funksjonærer i NHO-bedrifter, mens virkningene i 1994 utgjorde om lag 0,5 prosentpoeng for begge grupper, jf. boks 3.3 i NOU 2000: 4 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2000. Fra 1990 til 1999 har Finansnæringens Arbeidsgiverforening beregnet at endringer i aldersstrukturen utgjør samlet omlag 4 pst av årslønnsveksten for de bankansatte.
3) Veid gjennomsnitt med andel av total utbetalt lønn som vekter.
4) Omfatter både månedslønte, prosentlønte og timelønte arbeidstakere

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (juni 2000).

103.Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (juni 2000).

Lønnsvekst etter utdanningsgrupper er nylig kommet inn i rapporten fra DTB. Tabell 12.3 gir en oversikt over årslønnen, både nivå og vekst, for heltidsansatte med ulike utdanningsnivåer i enkelte næringer. I privat sektor ligger årslønnen høyest i finansiell tjenesteyting for alle utdanningslengder. For heltidsansatte med utdanning på videregående skole, som utgjør knappe 50 pst. av alle heltidsansatte som omfattes av tabell 12.3, er årslønnen i 1999 294 000 kroner i finansiell tjenesteyting. Det er for eksempel 38 000 kroner (14,8 pst.) høyere enn i industrien og 71 900 kroner (32,4 pst.) over nivået i kommunene. Hvis en ser på heltidsansatte med mer enn 4 års utdannelse på universitet ellet høyskole var årslønnen i 1999 i finansiell tjenesteyting; 488 800 kroner. Det er for eksempel 9,1 pst. over industrien, 48,3 pst. over staten og 57,0 pst. over skoleverket.



Figur 12.17 Lønnsspredning målt ved forholdet mellom øvre grense i niende desil og øvre grense i første desil.

1) For USA, Storbritannia, Australia og Norge er siste tilgjengelige data for 1995. For Canada, Østerrike, Frankrike, New Zealand er dataene for 1994, mens de for Italia og Tyskland er for 1993. For Danmark er siste tilgjengelige data fra 1990.

Kilde: OECD.

Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene viser at lønnen for toppledere i de største foretakene i privat næringsvirksomhet (bedrifter med 250 ansatte) økte med 16,5 pst. fra 1998 til 1999, etter en vekst på hele 18,1 pst. året før. Ellers varierte lønnsveksten i 1999 fra om lag 5 pst. for ledere i bedrifter med 25–49 ansatte til om lag 11 pst. for ledere i bedrifter med 100–249 ansatte. Til sammenlikning var gjennomsnittlig lønnsvekst for lønns-

takere under ett 4,9 pst. fra 1998 til 1999. Ledere utgjør en liten gruppe. Sterk lønnsvekst for denne gruppen gir således små utslag i den samlede lønnsveksten. Høye tillegg til ledere kan imidlertid bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske samarbeidet.

Tabell 12.2: Samlet årslønnsvekst fra året før dekomponert i overheng, tarifftillegg og lønnsglidning. 1994–1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Gj.snitt 1994–99
Industriarbeidere:							
Årslønnsvekst	2,9	3,4	4,2	3,7	5,6	4,7	4,1
Herav:							
Overheng	0,9	1,1	1,2	1,6	1,3	2,8	
Tarifftillegg	0,9	0,8	1,4	0,6	2,7	0,2	
Lønnsglidning	1,1	1,4	1,6	1,5	1,6	1,7	1,5
Industrifunksjonærer:							
Årslønnsvekst	3,5	3,8	4,3	4,7	6,8	4,7	4,6
Herav:							
Overheng	1,4	1,4	1,7	2,2	2,3	3,3	
Lønnsglidning	2,1	2,4	2,6	2,5	4,5	1,4	2,6
HSH-bedrifter i varehandel:							
Årslønnsvekst	3,3	4,0	5,4	4,1	6,1	4,9 2)	4,6
Herav:							
Overheng	1,0	0,9	1,5	1,6	1,1	1,7	
Tarifftillegg	1,1	1,0	2,1	1,0	3,2	0,8	
Garantitillegg	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	
Lønnsglidning	0,8	1,9	1,6	1,3	1,7	2,1	1,6
Forretnings- og sparebanker:							
Årslønnsvekst	3,8	3,7	4,7	4,9	6,8	5,9	5,0
Herav:							
Overheng	1,4	1,2	1,6	1,5	1,5	2,3	
Tarifftillegg	0,7	1,0	2,0	1,4	3,1	1,0	
Lønnsglidning	1,7	1,5	1,1	2,0	2,2	2,6	1,9
Statsansatte:							
Årslønnsvekst	2,2	3,1	4,4	4,3	6,4	4,7 3)	4,2
Herav:							
Overheng	0,9	0,9	1,6	2,2	1,8	3,7 3)	
Tarifftillegg	0,8	1,9	2,6	1,5	3,8	0,6 3)	
Lønnsglidning	0,5	0,3	0,2	0,6	0,8	0,4 3)	0,5
Skoleverket 4):							
Årslønnsvekst	1,7	2,7	4,1	3,5 1)	5,8	4,5	3,7

Tabell 12.2: Samlet årslønnsvekst fra året før dekomponert i overheng, tarifftillegg og lønnsglidning. 1994–1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Gj.snitt 1994–99
Herav:							
Overheng	0,9	0,8	1,4	2,0	1,3	3,7	
Tarifftillegg	0,7	1,7	2,6	1,6	4,0	0,7	
Lønnsglidning	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,5	0,1	0,2
Kommuneansatte:							
Årslønnsvekst	2,4	2,8	4,4	3,9	5,9	5,0	4,1
Herav:							
Overheng	1,2	0,9	1,1	2,6	1,3	4,4	
Tarifftillegg	0,9	1,6	3,0	0,9	4,3	0,2	
Lønnsglidning	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3

1) Veksten fra 1996 til 1997 er påvirket av at det kom inn en ny stor gruppe i statistikken i 1997 med lavere gjennomsnittslønn. Antall årsverk på grunntrinnet økte med vel 5 000 årsverk, noe som bidro til å trekke lønnsveksten for skoleverket totalt ned. I perioden 1. oktober.96 til 1. oktober.97 var veksten i månedsfortjenesten 3,9 pst. totalt, mens den var 5,7 pst. for identiske personer.
2) Omfatter varehandelsbedrifter som er medlemmer i HSH. Lønnsveksten i HSH-området fra 1998 til 1999 er sterkt preget av at langt flere HSH-bedrifter er med i statistikken for 1999 enn i tidligere år. På individnivå har økningen vært særlig stor for personer i stillingsgrupper med lønn under gjennomsnittet for HSH-bedrifter, noe som har trukket lønnsveksten ned. Tallet i tabell 12.3.2 for 1998–1999 gjelder for ansatte i identiske bedrifter, dvs. bedrifter som er med i statistikken både i 1998 og 1999. I varehandelen totalt er årslønnsveksten fra 1998 til 1999 beregnet til 5,0 prosent, i engroshandel totalt til 4,8 pst. og i detaljhandel totalt til 3,7 pst.
3) Eksklusiv BA-selskapene, dvs særlovsselskaper med begrenset ansvar.
4) Omfatter undervisningspersonale som inngår i det statlige tariffområdet

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (juni 2000).

Tabell 12.3: Gjennomsnittlig årslønn for heltidsansatte etter næring fordelt på utdanningsgrupper

	Heltidsansatte med i undersøkelsene	Årslønn per 1.9/1.10			Vekst fra året før	
	1998	1997	1998	1999	1997–1998	1998–1999
Industri						
I alt	114981	240 100	257 000	260 300	7,0	4,8
Utdanning på ungdomsskolenivå	19921	215 100	230 300	237 600	7,1	3,2
Utdanning på videregående skolenivå	73330	228 300	245 100	256 000	7,4	4,4
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	12523	306 000	329 100	352 600	7,5	7,1
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	4021	386 400	419 100	447 900	8,5	6,9

Tabell 12.3: Gjennomsnittlig årslønn for heltidsansatte etter næring fordelt på utdanningsgrupper

	Heltidsansatte med i undersøkelsene	Årslønn per 1.9/1.10			Vekst fra året før	
	1998	1997	1998	1999	1997–1998	1998–1999
Annen eller uoppgitt utdanning	5186	231 400	241 100	252 600	4,2	4,8
Bygge- og anleggsvirksomhet						
I alt	35 557	236 600	254 100	266 500	7,4	4,9
Utdanning på ungdomsskolenivå	5056	226 000	242 200	253 500	7,2	4,7
Utdanning på videregående skolenivå	24165	228 700	245 600	258 500	7,4	5,3
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	3042	314 400	330 300	349 000	5,1	5,7
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	703	424 900	426 600	447 200	0,4	4,8
Annen eller uoppgitt utdanning	2591	232 000	246 500	255 100	6,3	3,5
Varehandel						
I alt	77027	243 100	261 500	271 100	7,6	3,7
Utdanning på ungdomsskolenivå	10262	219 700	233 000	240 300	6,1	3,1
Utdanning på videregående skolenivå	51725	232 600	248 100	258 200	6,7	4,1
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	11219	306 500	331 000	349 000	8,0	5,4
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	1436	384 400	417 600	443 900	8,6	6,3
Annen eller uoppgitt utdanning	2385	252 400	261 600	260 800	3,6	-0,3
Finanstjenester 1)						
I alt	30 689	291 300	314 200	329 000	7,9	4,7
Utdanning på ungdomsskolenivå	1020	241 900	262 900	273 800	8,7	4,1
Utdanning på videregående skolenivå	18750	261 600	280 000	294 000	7,0	5,0
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	9092	336 700	361 000	374 100	7,2	3,6
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	1442	448 500	476 000	488 800	6,1	2,7
Annen eller uoppgitt utdanning	385	337 500	379 200	386 600	12,4	2,0
Statsansatte 2)						
I alt	126 606	244 500	264 200	271 600	8,1	2,8
Utdanning på ungdomsskolenivå	7849	214 600	230 500	236 900	7,4	2,8
Utdanning på videregående skolenivå	56650	224 000	241 800	247 500	7,9	2,4
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	34269	246 900	269 000	275 800	9,0	2,5
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	25288	293 800	317 700	329 600	8,1	3,7

Tabell 12.3: Gjennomsnittlig årslønn for heltidsansatte etter næring fordelt på utdanningsgrupper

	Heltidsansatte med i undersøkelsene	Årslønn per 1.9/1.10			Vekst fra året før	
	1998	1997	1998	1999	1997–1998	1998–1999
Annen eller uoppgitt utdanning	2550	257 200	273 800	278 600	6,5	2,2
Skoleverket 5)						
I alt	66 419	247 100	268 400	273 400	8,6	1,9
Utdanning på videregående skolenivå	3256	218 100	232 900	238 600	6,8	2,4
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	55270	243 900	266 200	271 400	9,1	2,0
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ.	7291	281 100	302 500	311 400	7,6	2,9
Annen eller uoppgitt utdanning	602	229 000	248 200	253 100	8,4	2,7
Kommuneansatte 3)						
I alt	134799	225 100	244 900	250 100	8,8	2,1
Utdanning på ungdomsskolenivå	11064	191 200	209 600	212 200	9,6	1,2
Utdanning på videregående skolenivå	60152	200 000	218 900	222 100	9,5	1,5
Inntil 4 års utdanning på høyskole eller univ.	49411	233 500	252 500	259 400	8,1	2,7
Mer enn 4 års utdanning på høyskole eller univ. 4)	10437	350 500	381 300	395 200	8,8	3,6
Annen eller uoppgitt utdanning	3735	262 800	288 100	297 000	9,6	3,7

1) Omfatter bank- og forsikringsvirksomhet og annen finansiell tjenesteyting.
2) Omfatter ikke NSB BA og Luftfartsverket.
3) Omfatter ikke Oslo kommune og ansatte i kraftproduksjon og kraftforsyning.
4) Omfatter godtgjørelse for tariffestet utvidet arbeidstid for leger.
5) Omfatter undervisningspersonale i det statlige tariffområdet.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (juni 2000).

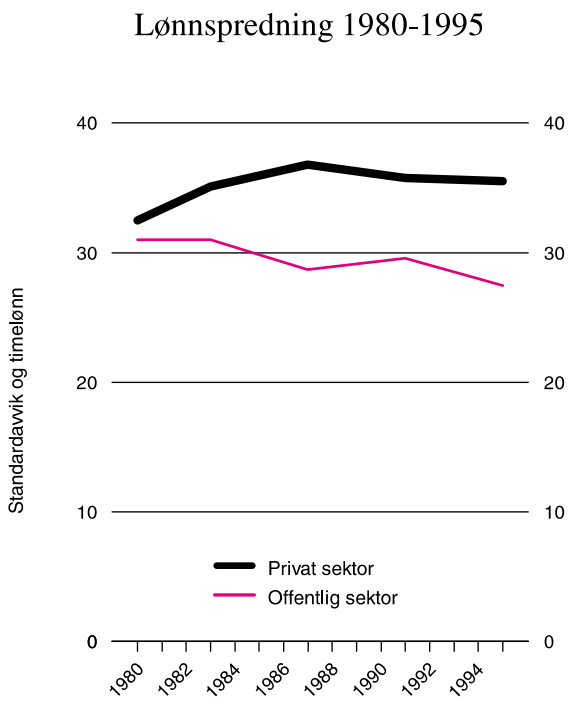
Gjennom 1990-tallet har det ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene vært en tilnærming mellom kvinne- og mannslønninger. Sterkest har tilnærmingen vært blant statsansatte og innen varehandelen. De siste årene har bildet vært mer sammensatt, med en viss tilnærming innen enkelte grupper og stabilitet eller svakt økende forskjeller mellom kvinners og menns lønnsnivå for andre.

12.3.3.2 Lønnsspredning

I dette avsnittet gis det en beskrivelse av hvordan lønnsspredningen i Norge er sammenliknet med andre land, mellom ulike utdanningsgrupper og ulike sektorer i Norge og hvordan lønnsspredningen har endret seg over tid. Lønnsforskjellene i Norge er mindre enn i de aller fleste andre land. [104] Figur 12.17 viser lønnen for en person i den øverste delen av lønnshierarkiet i forhold til

lønnsnivået for en person nær bunnen, nærmere bestemt lønnen for en person som har 90 pst. av lønnstakerne under seg relativt til en person som har 10 pst. av lønnstakerne under seg. For Norge er dette forholdet (D9/D1) i overkant av 2, noe som betyr at en person som tjener mer enn 90 pst. av de sysselsatte tjener i overkant av dobbelt så mye som en person som tjener mer enn 10 pst. av de sysselsatte. Figuren viser at det er betydelig variasjon i lønnsspredning mellom land. Målt på denne måten har Norge den laveste lønnsspredningen i OECD-området, og bare halvparten av det den er i USA. Figuren bygger på tallfra begynnelsen av 1990-tallet.

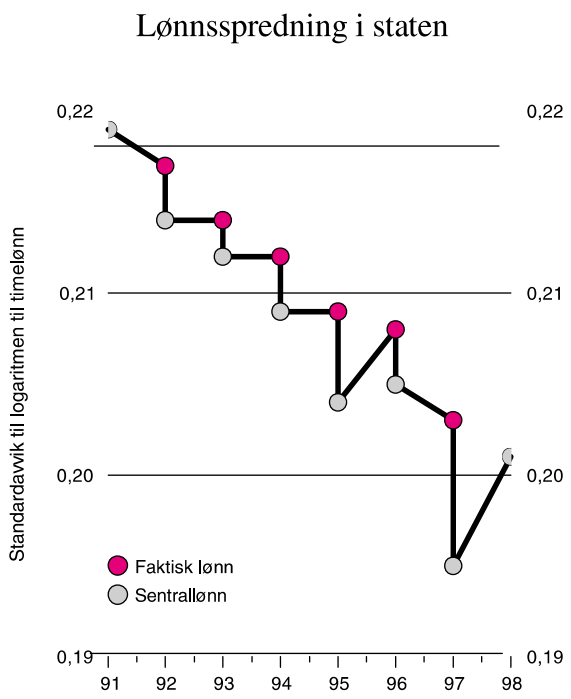
Gjennom 1980- og 1990-tallet har vi sett en økende lønnsspredning i privat sektor. Samtidig er lønnsspredningen blitt mindre i offentlig sektor, jf. 12.18. Økningen i lønnsspredningen i privat sektor er langt på vei blitt motvirket av større lønnslikhet i offentlig sektor slik at lønnsspredningen samlet for Norge har holdt seg relativt stabil. I sin seneste rapport har DTB tatt inn en omtale av lønnsspredningen. Der fremgår det også at lønnsspredningen har vært preget av stor grad av stabilitet over tid. Det framgår imidlertid at de 10 pst. av lønnstakerne med høyest lønnsinntekt har økt sin andel av de totale lønnsinntektene med 0,9 prosentpoeng fra 1986 til 1997. Ifølge DTB har dette gått på bekostning av gruppene med lavest lønnsinntekter. DTB skriver også at selv om inntektsfordelingen er relativt stabil, er det stor mobilitet over perioden, noe som innebærer at lønnstakerne flytter seg i inntektsfordelingen.



Figur 12.18 Lønnspredningen i staten i perioden 1991–1999. Virkningen av sentrale tillegg, lokale tillegg og glidning.

Kilde: Vedlegg 3 av E. Barth og K. O. Moene.

104.E. Barth og K.O. Moene «Er lønnsforskjellene for små?», vedlegg 3.



Figur 12.19 Avkastning av utdanning, 1991–1995. Privat og offentlig sektor.
Kilde: Barth og Røed (1999).

Figur 12.19 viser hvordan bruken av generelle kronetillegg har virket på lønnsspredningen i staten på 1990-tallet. Lærerne inngår ikke i figur 12.19, selv om lærerne inngår i det statlige tariffområdet. Med utgangspunkt i faktisk lønn er effekten på lønnsspredningen i staten av henholdsvis sentrale tillegg og lokale tillegg, glidning mv. beregnet. De vertikale strekene nedover viser at de sentrale tilleggene har redusert lønnsspredningen i staten, mens de «horisontale» strekene viser at de lokale tilleggene bidrar til noe høyere lønnsspredning. Figuren viser imidlertid at økt spredning fra lokale oppgjør ikke motsvarer sammenpressingen fra de sentrale oppgjørene.

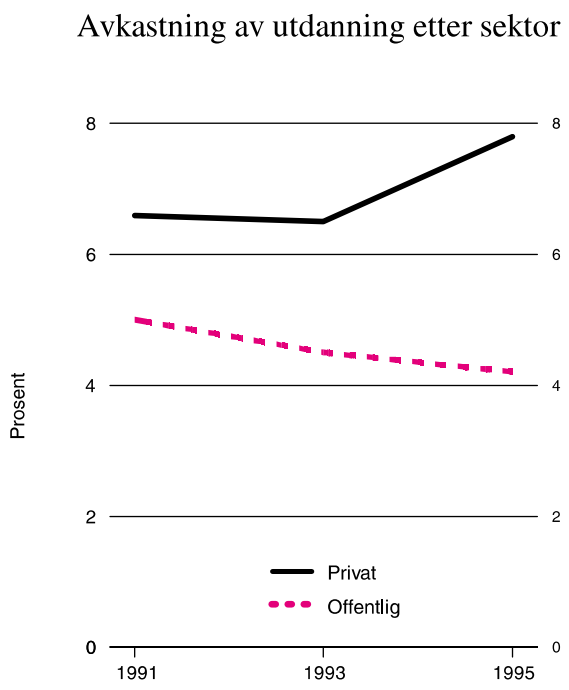
12.3.3.3 Avkastning av utdanning

Enkeltpersoners valg av utdanning kan avspeile en rekke ulike hensyn, både økonomiske, som høyere lønn, og ikke-økonomiske, som faglig interesse og ønske om selvutvikling og sosial status. I tillegg er sannsynligheten for å bli arbeidsledig og kapasiteten i utdanningssystemet viktig for hvor mange unge mennesker som tar utdanning.

For å beregne avkastningen av utdanning, tar en ofte utgangspunkt i livsløpsinntektsbegrepet. Livsløpsinntekten knyttet til en utdanning er summen av alle direkte kostnader til utdanningen og all arbeidsinntekt over den påfølgende yrkeskarrieren. For å kunne regne sammen kostnader og inntekter på ulike tidspunkt må en ta utgangspunkt i en rentesats (diskonteringsfaktor). Avkastningen på en utdanning finnes så ved å sammenligne livsløpsinntekten knyttet til en utdanning med livsløpsinntekten til en referansegruppe uten

denne utdanningen. Utdanningen betraktes derfor som en investering. Utdanning medfører direkte kostnader til utdanningen, i tillegg til avstått arbeidsinntekt under utdanningen, men det gir på den annen side vanligvis høyere inntekt i det påfølgende yrkeslivet.

Studiefinansieringssystemet i Norge er relativt bra sammenliknet med de fleste andre land, samtidig som skolepenger og andre gebyrer er beskjedne, jf. omtale i NOU 1999: 33. Isolert sett bidrar dette til å øke den enkeltes avkastning av utdanning i Norge i forhold til land med dårligere studiefinansiering og høyere studieavgifter. I motsatt retning kommer at inntektene for unge personer med lav og kort utdanning er høyere i Norge enn i de fleste andre land, slik at avstått arbeidsinntekt er større, og at norske studenter internasjonalt sett har en høy gjennomsnittsalder når de avslutter studiene.



Figur 12.20 Avkastning og utdanning 1991–1995. Privat og offentlig sektor.
Kilde: Barth og Røed (1999)

Et problem med analyser av utdanning som en investering, er å bestemme hvilken diskonteringsfaktor som skal brukes i investeringskalkylen. En bruker derfor også andre mål for å beregne avkastning av utdanning. Et begrep som brukes i mange studier er merlønn, dvs. hvor mye høyere lønn ulike utdanningsgrupper oppnår sett i forhold til en referansegruppe, der en tar hensyn til andre forskjeller som alder og yrkeserfaring.

Resultatene fra studier som har estimert avkastning av utdanning kan oppsummeres i følgende punkter:

– Ifølge Raaum (1999) viser nyere norske studier at *ett ekstra skoleår gir ett gjennomsnittlig lønnstillegg på mellom 4,5 og 7 pst.* [105] Med utgangspunkt i sammenliknbare studier er det i følge Raaum få tegn til at denne effekten

har endret seg fra omkring 1980 til midten av 1990-tallet. [106] Det er markerte forskjeller mellom offentlig og privat sektor, og lønns- og inntektsforskjeller er større mellom utdanningsgruppene i privat enn i offentlig sektor.

- Det er et gjennomgående trekk at *avkastningen av utdanning er høyere i privat enn i offentlig sektor* , og i følge Barth og Røed (1999) har avkastningen av utdanning i privat sektor økt på 1990-tallet, mens den har sunket i offentlig sektor, jf. figur 12.20. [107] Mer desentralisert lønnsdannelse i offentlig sektor på 1990-tallet har ikke gitt høyere avkastning av utdanning for offentlige ansatte. Forskjellen mellom offentlig og privat sektor blir større jo høyere utdanningsnivået er.
- *Mellomlange utdanninger gir liten inntektsøkning for offentlige ansatte i forhold til videregående utdanning* (Raaum 1999).
- Raaum finner at *avkastningen av høyere utdanning, relativt til videregående skole, er betydelig lavere ved et livsinntektsperspektiv enn ved tverrsnittsperspektiv* . Dette skyldes at inntektene diskonteres og at det er progressivitet i skattesystemet. Et progressivt skattesystem innebærer at en gitt livsinntekt beskattes hardere jo færre år en person tjener inntekten på.
- Den individuelle *lønns- eller inntektsgevinsten ved lengre utdanning er lavere i Norge enn i de fleste vestlige land* , men likevel på nivå med hva en finner i Sverige og Danmark (Raaum 1999).
- Beregninger av livsløpsinntekt for ulike utdanningstyper i Moen og Semmingsen (1996) viser betydelig variasjon. [108] Tabell 12.4 viser relativ livsløpsinntekt etter utdanningsgruppe sammenliknet med en referansegruppe som er personer med treårig videregående skole. Det er knyttet stor usikkerhet til slike beregninger. Livløpsinntekten for en utdanningsgruppe beregnet på grunnlag av lønnsforholdene i 1990. Dette innebærer at endringer i lønnsstrukturen etter 1990 vil medføre at faktisk livsløpsinntekt vil bli forskjellig fra den beregnede. Inntektsdifferanser mellom utdanningsgrupper kan reflektere forskjeller i arbeidstid og arbeidsforhold ellers og ikke avkastning av utdanning. Videre kan en del av avkastningen av utdanning bl.a. være at sannsynligheten for å bli arbeidsløs reduseres. Dette er forhold som ikke fanges opp av begrepet livsløpsinntekt.
- *Siviløkonomer, jurister og leger har høyest livsløpsinntekt, mens lærere og sykepleiere har lavest livsløpsinntekt.* Når netto diskonteringsrente økes fra 2 til 5 pst. blir det dobbelt så mange grupper som tjener mindre enn referansegruppen. Med en årlig vekstfaktor i økonomien på 2 pst. tilsvarer en netto diskonteringsrente på 5 pst. en diskonteringssats på 7 pst., det

105.Raaum: «Inntektseffekter av utdanning i Norge – en litteraturoversikt», Arbeidsnotat Frisch-senteret, 1999.

106.Raaum understreker at det er forskjeller mht. inntekts- og lønnsbegrepene som er brukt i de ulike studiene, og en må være varsom med å trekke klare konklusjoner ved sammenliking av ulike studier.

107.E. Barth og M. Røed: «Avkastning av utdanning i Norge 1980–1995», Søkelys på arbeidsmarkedet 1999, årgang 16.

108.E. Moen og L. Semmingsen: «Utdanning og livsløpsinntekt», SNF-rapport 96/1996, SNF Oslo.

samme som staten bruker ved beregning av lønnsomheten ved statlige prosjekter. Tidligere studier viser stort sett de samme hovedresultatene som i Moen og Semmingsen.

– I vurderingen av de empiriske resultatene må en også ta hensyn til at samvariasjonen mellom utdanning og inntekt kan ha flere årsaker. Den årsak man ønsker å måle er i hvilken grad selve utdanningen gir økt produktivitetog økt inntekt. Men utdanning kan også virke som en sortering, ved at mer produktive arbeidstakere velger mer utdanning. *I så fall vil den positive samvariasjonen mellom utdanning og inntekt overvurdere avkastningen av utdanning* , fordi noe av samvariasjonen skyldes at utdannede i gjennomsnitt ville vært mer produktive også uten utdanning.
– I undersøkelsen til Moen og Semmingsen (1996), presentert i tabell 12.4, er den såkalte livsløpsinntekten beregnet på bakgrunn av arbeidsinntekt. Beregningene inkluderer dermed ikke pensjonsinntekter. For de aller fleste alderspensjonister utgjør pensjon fra folketrygden den viktigste pensjonsinntekten. I tillegg omfattes alle offentlig ansatte av tjenestepensjonsordninger, mens i privat sektor er det bare vel 1/3 som omfattes av tjenestepensjonsordninger.

Tabell 12.4: Relativ livsløpsinntekt relativt til en referansegruppe (personer med treårig videregående skole), 1990, etter utdanningsgruppe, netto diskonteringsrente på hhv. 2 pst. og 5 pst. 1)

Rangering	Utdanningsgruppe	2 pst.	Utdanningsgruppe	5 pst.
1	Siviløkonom	1,42	Siviløkonom	1,34
2	Cand.jur	1,33	Cand.jur	1,23
3	Cand.med	1,30	Cand.med	1,19
4	Sivilingeniør	1,23	Sivilingeniør	1,15
5	Cand.scient/cand.real	1,12	Ingeniørhøyskole	1,07
6	Ingeniørhøyskole	1,11	Øk. ad. Høyskole	1,04
7	Øk. Ad. Høyskole	1,09	Cand.scient/cand.real	1,03
8	Cand.mag MAT.NAT	1,09	Cand.mag MAT.NAT	1,03
9	Cand.med.vet	1,09	Cand.med.vet	1,01
10	Cand.polit	1,07	Uspesifisert 1–2 år	1,01
11	Uspesifisert 5–6 år	1,06	*Treårig vdrg. Skole*	*1,00*
12	Militære fag	1,05	Cand.polit	0,99
13	Uspesifisert 1–2 år	1,04	Militære fag	0,98
14	Cand.mag SV/JUS	1,02	Uspesifisert 5–6 år	0,97
15	Cand.odont	1,01	Cand.mag SV/JUS	0,96
16	Uspesifisert 3–4 år	1,01	Cand.odont	0,96
17	*Treårig vdrg. Skole*	*1,00*	Uspesifisert 3–4 år	0,95
18	Lektor	0,99	Sivilagronom	0,92
19	Sivilagronom	0,98	Lektor	0,91
20	Cand.philol	0,94	Cand.mag, HF	0,89

Tabell 12.4: Relativ livsløpsinntekt relativt til en referansegruppe (personer med treårig videregående skole), 1990, etter utdanningsgruppe, netto diskonteringsrente på hhv. 2 pst. og 5 pst. 1)

Rangering	Utdanningsgruppe	2 pst.	Utdanningsgruppe	5 pst.
21	Cand.mag, HF	0,93	Cand.philol	0,87
22	Lærerhøyskole	0,89	Lærerhøyskole	0,85
23	Sykepleierhøyskole	0,87	Sykepleierhøyskole	0,85

1) Tallene i tredje og femte kolonne viser forholdet mellom beregnet livsløpsinntekt for en gitt utdanningsgruppe og beregnet livsløpsinntekt for referansegruppen. Merk at det er betydelig usikkerhet knyttet til disse beregningene, se drøfting i hovedteksten.

Kilde: Moen og Semmingsen (1996).

12.3.4 Institusjonelle trekk ved det norske systemet for lønnsfastsettelse

Vi redegjør i dette avsnittet kort for noen sentrale institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen i Norge, bl.a. knyttet til status til tariffavtalene i lønnsfastsettelsen, hvilken rolle tvungen lønnsnemnd og rikslønnsnemnda spiller, og hvordan lønnsfastsettelsen i privat og offentlig sektor foregår. Dette er drøftet nærmere i vedlegg 1 skrevet av Torgeir Stokke. Før vi kommer inn på disse forholdene, vil vi kort komme gjennomgå organisasjonsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet.

Tabell 12.5: Yrkesaktive medlemmer og organisasjonsgrad etter hovedorganisasjon pr. 1. januar 1999

Organisasjon	Antall yrkesaktive medlemmer	Organisasjonsgrad
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	605 151	29,4
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)	192 697	9,4
Akademikernes fellesorganisasjon (AF)	134 198	6,5
Akademikerne	78 999	3,8
Frittstående organisasjoner i alt	118 200	5,7
I alt	1 129 245	54,9

Kilde: Stokke (2000).

12.3.4.1 Organisasjonsgraden

Den samlede organisasjonsgraden i Norge har vært stabil i hele etterkrigstiden. Figur 12.21 viser at organisasjonsgraden har ligget mellom 50 og 57 pst. i perioden 1956–1997. Samtidig har det vært en endring av størrelsesforholdet mellom organisasjonene. AF, YS og Akademikerne har kommet til som hovedorganisasjoner i tillegg til LO, og LOs organisasjonsgrad har falt fra nesten 45 pst. av alle lønnstakere på midten av 1950-tallet til rundt 30 pst. i 1997. LO har i dag 55 pst. av alle organiserte, mens det tilsvarende tallet var 83 pst. i 1956. De fleste langtidsutdannede har forlatt AF til fordel for Akademikerne, og utenfor LO er nå arbeidstakersiden karakterisert ved tre hovedorganisasjoner som hver er betydelig mindre enn LO. Det store flertallet av de organis-

erte arbeidstakerne er medlem av en forening som er tilsluttet en av hovedorganisasjonene.

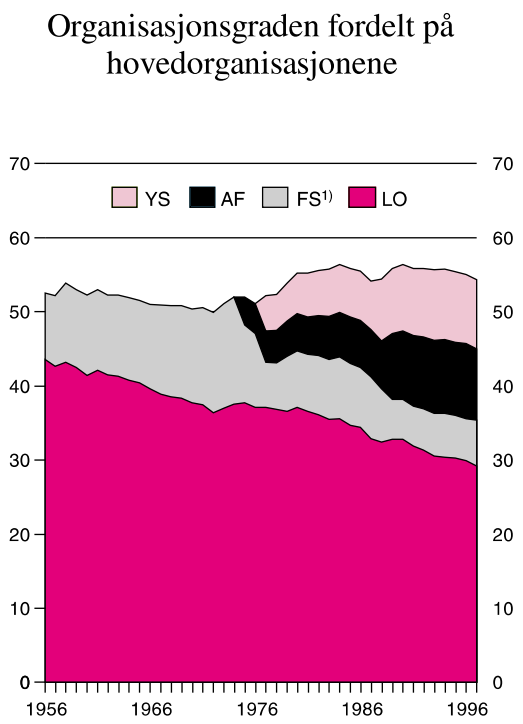
Tabell 12.6: Organisasjonsgraden etter næring og organisasjon. 1998

	LO	Andre	Totalt
Privat vareproduksjon	41	13	54
Oljeutvinning/industri	47	13	60
Bygg og anlegg	36	10	46
Primærnæringer	20	20	40
Privat tjenesteproduksjon	18	16	34
Bank/forsikring	9	67	76
Forretningsmessig tjenesteyting	13	18	31
Hotell- og restaurantdrift	23	4	27
Varehandel	26	24	50
Privat transport	25	19	45
Annen privat tjenesteyting			
Offentlig sektor	40	43	83
Offentlig administrasjon	42	45	87
Undervisning/forskning	26	55	81
Offentlig forretningsdrift	67	14	81
Helse	26	54	80
Sosial- og velferdstjenester	49	20	69
I alt	31	24	55

Kilde: Stokke (2000).

I tabell 12.5 har en gitt en oversikt over organisasjonene på arbeidstakersiden. Ved inngangen til 1999 var 54,9 pst. av alle lønnstakere organisert, hvorav noe over halvparten var medlemmer i LO.

Organisasjonsgraden varierer betydelig etter bransje. I offentlig sektor er over fire av fem organisert, og det er ingen forskjell mellom statlig og kommunal sektor. I privat sektor er organisasjonsgraden 43 pst. (1998), vareproduksjon har 54 pst., mens tjenesteyting har 34 pst., jf tabell 12.6. LO er den dominerende hovedorganisasjonen i vareproduksjon, i store deler av privat tjenesteproduksjon, samt i offentlig forretningsdrift og sosial- og velferdstjenester. Bank/forsikring, undervisning/forskning samt offentlig helsevirksomhet er de eneste større områdene hvor andre organisasjoner enn LO har et klart flertall av de organiserte.

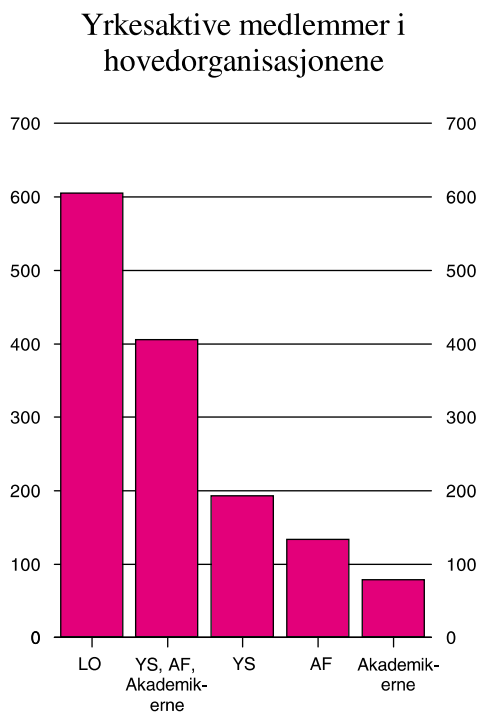


Figur 12.21 Organisasjonsgraden fordelt på hovedorganisasjonene. 1956–1997

1) Frittstående forbund.

Kilde: Stokke, Utmeldinger i LO-forbundene på 1990-tallet, Fafo-rapport 256.

Tabell 12.7 gir en oversikt over organisasjonsstrukturen på arbeidsgiversiden. Arbeidsgiverne i privat sektor i Norge er i dag representert av mer enn 50 foreninger. Om lag halvparten av disse er medlem av Næringslivets Hovedorganisasjon, som til sammen representerer mer enn 15 500 bedrifter med rundt 450 000 ansatte. Bedriftene er medlemmer både av NHO og av en landsforening. NHO utøver sterk sentral myndighet over medlemsforeningene og -bedriftene når det gjelder forhandlingsstrategi, arbeidskonflikter og inngåelse av tariffavtaler. Den andre store arbeidsgiverorganisasjonen i privat sektor er Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH), med rundt 10 000 medlemsbedrifter. Sysselsettingen i HSHs medlemsbedrifter er noe usikker. I tabell 12.7, som bygger på tall fra Statistisk sentralbyrå, er det lagt til grunn om lag 150 000 lønnstakere i HSHs direkte medlemsbedrifter. Hvis en i tillegg regner med lokale foreninger og bransjeorganisasjoner, kan antall lønnstakere ifølge HSH anslås til 250 000. Medlemmene kommer hovedsakelig fra detalj- og grossisthandelen og deler av servicenæringen. Med virkning fra 1. januar 1999 ble arbeidsgiverforeningen APO fusjonert med HSH.



Figur 12.22 Antall yrkesaktive medlemmer i hovedorganisasjonen pr. 1. januar 1999.
Kilde: T. Stokke (1999).

Arbeidsgiverforeningen NAVO ble etablert i 1993 og har medlemsbedrifter som opererer med privat sektors rammebetingelser, selv om de fleste er helt eller delvis eid av det offentlige. Antall medlemsbedrifter er 144, og disse har i underkant av 38 000 ansatte (1999). Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA) ble etablert i 1999 gjennom en sammenslåing av arbeidsgiverforeninger for bank- og forsikringsvirksomhet, og representerer 168 medlemsbedrifter med i overkant av 35 000 ansatte.

Regjeringen er formelt arbeidsgiver i statssektoren, og lønnsoppgjørene, som dekker om lag 250 000 ansatte (inkludert kommunalt ansatt undervisningspersonale), er Arbeids– og administrasjonsdepartementets ansvar. Kommunesektoren er representert av Kommunenes Sentralforbund (KS), med unntak av Oslo kommune som forhandler selv. Forhandlingene i KS-området dekker rundt 400 000 ansatte. KS har også bedriftsmedlemmer, som elektrisitetsverk, transportselskaper, barnehager, brann- og redningskorps, helse- og sosialinstitusjoner, og vann-, avløp- og renovasjonsselskaper.

Det er store variasjoner mht. hvordan organisasjonene i arbeidslivet er strukturert og hvilke rolle ulike nivåene i organisasjonene spiller i tarifforhandlingene, herunder hvilke organer i organisasjonene som har kompetanse til å slutte tariffavtaler. Organisasjonenes interne oppbygning og rolle i tarifforhandlingene er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Tabell 12.7: De største arbeidsgiversammenslutningene. Antall medlemsvirksomheter og antall ansatte i medlemsvirksomhetene pr. 31. desember 1999

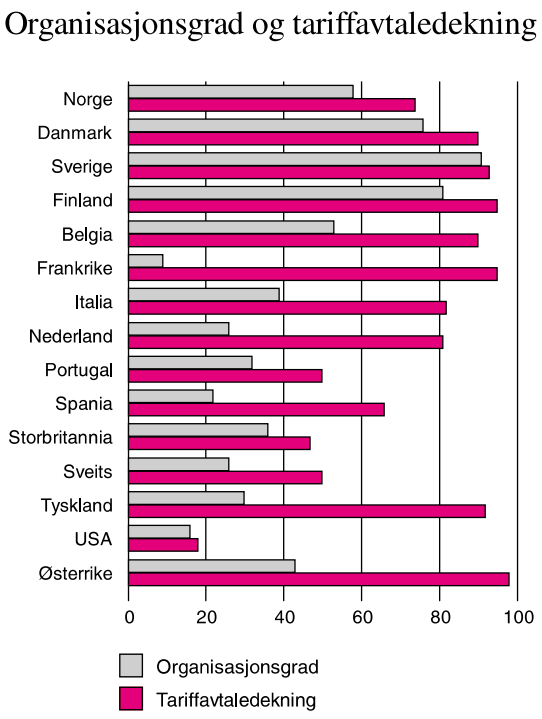
	Virksomheter	Ansatte
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	15 624	423 362
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) 1)	9 523	150 000
Kommunenes Sentralforbund (KS) 2)	903	355 643
Arbeids- og administrasjonsdepartementet 3)		265 000
Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO)	144	37 532
Finansnæringens arbeidsgiverforening	168	36 514

1) Ifølge Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH) bygger tallet for antall ansatte i virksomheter tilknyttet HSH på en feilrapportering. Ifølge HSH skal det korrekte tallet være om lag 250 000 ansatte i virksomhetene tilsluttet HSH.
2) Tallene inkluderer ikke Oslo kommunes ansatte. Undervisningspersonell lønnet etter statens tariffavtaler er heller ikke med i tallene.
3) Arbeids- og administrasjonsdepartementet ivaretar arbeidsgiverfunksjonen i staten for over 180 000 arbeidstakere. I tillegg er staten tariffpart i avtaleverket for undervisningspersonell i kommuner og fylkeskommuner som samlet utgjør om lag 85 000 ansatte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

12.3.4.2 Tariffavtalene

Det sentrale instrumentet i lønnsfastsettelsen i Norge er tariffavtalene. En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og den reforhandles vanligvis annethvert år. Det er også tarifforhandlinger i mellomoppgjørene, men disse omfatter vanligvis kun lønnsvilkår. Ikke alle arbeidstakere er dekket av en tariffavtale, og det er betydelige variasjoner mellom tariffavtaleområder mht. hva tariffavtalen regulerer.



Figur 12.23 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning

1) Tallene er fra 1994 med unntak av: organisasjonsgrad i Finland (95), Frankrike (95), Italia (93), Nederland (93), Norge (93) og Portugal (93), og tariffavtaledekning i Østerrike (92), Belgia (92), Danmark (93), Finland (93), Frankrike (92), Tyskland (93), Italia (92), Nederland (93), Norge (93), Portugal (90), Spania (93), Sverige (93), Sveits (92), Storbritannia (92).

Kilde: OECD.

Figur 12.23 viser sammenhengen mellom organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i noen OECD-land. Tariffavtaledekningen er gjennomgående høyere enn organisasjonsgraden, fordi lønnsforholdene for mange uorganiserte følger tariffavtalene. I mange europeiske land er forskjellen meget stor, på grunn av allmengjøringsmekanismer der en med støtte i lovgivning utvider tariffavtalenes dekning fra det enkelte partsforhold til en geografisk region, bransje eller lignende [109] . Vi ser at i et internasjonalt perspektiv er organisasjonsgraden i Norge relativt høy, mens tariffavtaledekningen sammenlignet med andre land er relativt sett noe lavere.

Når det gjelder tariffavtalenes ulike prinsipper for regulering av lønn, må en særlig skille mellom sentralt og lokalt nivå. En har tre hovedtyper av tariffavtaler mht. hvordan lønnen skal reguleres:

– Normallønnsavtaler. Normallønnsavtalene regulerer lønnsfastsettelsen sentralt og på en uttømmende måte. Det er ikke lokal forhandlingsrett. Hovedtariffavtalen i staten og tariffavtalen for Hotell- og restaurant er eksempler på normallønnsavtaler, selv om tariffavtalen for Hotell- og restaurant også har bestemmelser om lokal lønnsfastsetting. Også rutebilov-

109.Stokke: «Hva vet vi om tariffavtaledekningen i Norge?», Søkelys på arbeidsmarkedet 1998, årgang 15, s 209–215.

erenskomsten er et normalønnsfag. Alt i alt er om lag 30 pst. av timeverkene i LO/YS-NHO-området er basert på normallønnsavtaler.

– Minstelønnsavtaler angir minimumsavlønning for en kategori arbeidstakere. Ved minstelønnsavtaler skal det forhandles om lokale tillegg. Minstelønnsavtaler er den mest vanlige typen av tariffavtale i privat sektor. Verkstedoverenskomsten er en typisk minstelønnsavtale, og i LO/YS-NHO-området har i alt om lag 70 pst. av timeverkene grunnlag i minstelønnsoverenskomster. Lønnssystemet i kommunesektoren er også et minstelønnssystem siden det er åpnet for at det lokalt kan gis tillegg utover minstelønnsnivået. Til forskjell fra andre minstelønnsavtaler, forhandles det i kommunesektoren innenfor en sentralt fastsatt ramme. I praksis er hovedtyngden av stillingene i denne sektorer fortsatt plassert på minstelønnsnivået, men med store forskjeller mellom ulike utdanningsnivåer.
– Avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser. I slike avtaler er lønnsbestemmelsene begrenset til en omtale av den lokale prosedyren for lønnsfastsettelse, og denne prosedyren involverer den lokale arbeidstakerparten i større eller mindre grad. Selve kriteriene for lønnsreguleringen i den enkelte virksomhet er imidlertid nøye fastlagt, og ofte beskrevet i detalj. Forhandlingene skal ta utgangspunkt i den enkelte bedrifts økonomiske virkelighet, dvs. bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. Denne type avtale finner en i hovedsak blant funksjonærgruppene i privat sektor i NHO-området, og i tariffavtalene med Norges Ingeniørorganisasjon, Forbundet for ledelse og teknikk (LO), Norges Funksjonærforbund (YS) og Norske Sivilingeniørers Forening (Akademikerne). Lederne, tidligere Arbeidslederforbundet, har en sentral avtalebestemmelse om nivåforskjell (23 pst.) i forhold til grupper de er satt til å lede. Funksjonæravtalene som LO har, er ellers stort sett sentrale/lokale avtaler, dvs. i realiteten minstelønnsoverenskomster. Det samme gjelder tariffavtalene LO/YS har med HSH i varehandelen.

Skillet mellom normallønnsavtaler og minstelønnsavtaler kan i enkelte tilfeller være noe flytende. Som nevnt er ovenskomsten for Hotell- og restaurant et eksempel på en normallønnsavtale, selv om denne avtalen også har bestemmelser om lokal lønnsfastsettelse.

Som gjennomgangen ovenfor har vist, er det betydelige forskjeller mht. graden av sentralisering i lønnsfastsettelsen innenfor ulike tariffområder i Norge. Det viktigste skillet går mellom offentlig sektor og privat sektor. I privat sektor er hoveddelen av arbeidstakerne omfattet av minstelønnsavtaler eller tariffavtaler uten lønnsbestemmelser. I offentlig sektor er lønnsfastsettelsen mer sentralisert og lønnstilleggene har i hovedsak blitt bestemt gjennom sentrale forhandlinger. De betydelige spenningene i lønnsdannelsen i offentlig sektor som har forsterket seg gjennom 1990-tallet, må blant annet ses på som en følge av forskjellige utforminger og bruk av lønnssystemene i offentlig og privat sektor. I det følgende gis det en kortfattet omtale av lønnssystemene i privat sektor og en mer omfattende gjennomgang av lønnssystemene i offentlig sektor. I Grytli og Stokke (1998) [110] gis det en grundig oversikt over tariffavtaler i privat sektor.

Tariffavtalene som regulerer lønns- og arbeidsvilkår er i all hovedsak toårige, og har utløp om våren. Det vanligste utløpstidspunktet for arbeideravtaler i industrien er 31. mars. Ellers i privat sektor varierer utløpstidspunktet fra 31. mars for varehandelen, 30. april for blant annet bank- og forsikringsvirksomhet, 31. mai og 30. juni for faste og flyttbare oljeinstallasjoner samt ingeniører og enda senere for enkelte andre funksjonærgrupper. Hovedtariffavtalene i offentlig sektor har utløpstidspunkt 30. april. De fleste tariffavtaler både i privat og offentlig sektor har en mellomoppgjørsklausul som slår fast at det ved utløp av første avtaleår skal opptas forhandlinger på grunnlag av den økonomiske situasjonen, utsiktene for andre avtaleår, samt pris- og lønnsutviklingen i første avtaleår. Funksjonæravtaler med utpreget lokal og individuell lønnsdannelse har ikke slik klausul, i stedet inneholder de regler om årlig lønnsvurdering (Grytli og Stokke 1998: 24). I tariffrevisjonene våren 2000 ble det imidlertid ikke avtalt noe mellomoppgjør for 2001, i stedet ble lønnstillegg og økt ferie for 2001 fastsatt i avtalene.

12.3.4.3 Lønnsfastsettelsen i privat sektor

Lønnsdannelsen for arbeideroverenskomstene i privat sektor skjer i hovedsak på to nivåer. Først er det lønnsforhandlinger på nasjonalt nivå (tarifforhandlingene) mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene som både kan skje sentralisert eller forbundsvist. Deretter er det i de fleste områder lokale forhandlinger i den enkelte bedrift. Tankegangen bak et system med forhandlinger på to nivåer er at de sentrale forhandlingene skal ivareta felles hensyn, og de lokale forhandlingene skal ivareta lokale hensyn.

I NHO-området blir det ikke gitt bindende rammer for de lokale oppgjørene, slik at disse kan ha stor betydning for det endelige utfallet av lønnsoppgjøret. Lønnsglidningen utgjorde om lag 60 pst. av den samlede lønnsveksten for industriarbeidere i perioden 1990–1998. Dette kan belyse betydningen av lokale tillegg, selv om lønnsglidningen beregningsmessig er en restpost og dermed også fanger opp andre forhold.

For funksjonærgruppene, som utgjør om lag halvparten av arbeidstakerne i hele NHO området, avtales tarifftilleggene i all hovedsak lokalt.

Ved tariffrevisjonen i 1990 ble LO og NHO enige om at lokale tillegg skal «gis på grunnlag av den enkelte bedrifts økonomiske virkelighet, dvs. bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne». Disse fire kriteriene har siden vært retningsgivende for lokale forhandlinger for både arbeidere og funksjonærer i NHO området. I alle år på 1990-tallet har lønnsnivået for funksjonærene steget mer enn for arbeiderne, og for perioden 1995–1999, dvs. den perioden Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har beregnet tall for, har lønnsveksten vært enda sterkere for de fleste ledergrupper.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), ble stiftet i 1990 og har siden fusjonert med flere forbund innen handels- og servicenæringene. Med virkning fra 1. januar 1999 ble arbeidsgiverforeningen APO fusjon-

110. En detaljert gjennomgang av tariffavtalene i Norge finnes i Stokke og Grytli: «Norges største tariffavtaler: Omfang, lønnsdannelse og arbeidstidsordninger», FAFO-notat 1998: 3.

ert med HSH. I dag har HSH ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå rundt 10 000 virksomheter som omfatter i alt mer enn 150 000 arbeidstakere. Hvis en i tillegg regner med lokale foreninger og bransjeorganisasjoner, kan antall lønnstakere ifølge HSH anslås til 250 000.

HSHs hovedtariffområde er Landsoverenskomsten, som omfatter funksjonærer i en rekke tjenesteytende bransjer, som deltalj- og engroshandel, reisebyråer, IT-bedrifter, bok og papir, forlag, advokatkontor, tannlegekontor etc. Grossistavtalen er et annet hovedområde, som danner norm for sektorer også utenfor HSH. I privat helse- og omsorg omfatter avtaleverket i hovedsak private enheter innen sykehus, eldreomsorg, rusmiddelomsorg, barnehager, skoler, museer etc. I alt har HSH om lag 1 30 overenskomster, som dekker de fleste områder innen privat tjenesteytende sektor.

Arbeidsgiverforeningen NAVO

NAVO ble stiftet i 1993 og har sin historikk knyttet til omstilling i statlig sektor. Hensikten var å etablere gode løsninger for tidligere offentlig virksomheter som fikk privat sektors rammebetingelser. NAVO tar sikte på å være en bransjepolitisk nøytral arbeidsgiverforening og organiserer bl.a. Telenor, NRK, Statnett SF, diverse kulturinstitusjoner, datterselskaper i NSB-konsernet og SND. Pr. 1. januar 1998 var vel 37 000 arbeidstakere ansatt i NAVOs medlemsbedrifter.

NAVO har som målsetting at lønnsdannelsen skal foregå desentralt. Overenskomstene skal som hovedregel være knyttet til den enkelte virksomhet. Overenskomstene og lønnssystemene skal utvikles slik at de sikrer fleksibilitet på virksomhets-, gruppe- og individnivå og konkurransedyktighet i arbeidsmarkedet. Avtalene og lønnssystemene skal imidlertid utvikles slik at de støtter opp under hovedorganisasjonenes styrke. NAVO har en viss konkurranseflate mot HSH, KS og NHO når det gjelder medlemmer.

12.3.4.4 Lønnssystemene i offentlig sektor

I offentlig sektor har lønn tradisjonelt vært knyttet til stilling og ikke til enkelte arbeidstakere. Systemene for lønnsfastsettelse er noe forskjellige i stat og kommune, men er basert på mange av de samme prinsippene. Lønnssystemet i offentlig sektor har tradisjonelt vært lite fleksibelt, og lønnstilleggene har i hovedsak blitt bestemt gjennom sentrale forhandlinger. På 1990-tallet er det innført nye lønnssystemer i stat og kommune som åpner for større grad av fleksibilitet og lokal lønnsfastsettelse.

Lønnssystemet i det statlige tariffområdet

Nåværende lønnssystem ble innført i 1991. I prinsippet er det et enhetlig og helhetlig normallønnssystem. Stortinget vedtar oppgjøret. Hovedtariffavtalen omfatter alle arbeidstakere som går inn under lov om offentlige tjenestetvister dersom ikke annet er avtalt. De som ikke er omfattet, er for eksempel overenskomstlønnede og ledere i lederlønnssystemet.

Selv om kommunene og fylkeskommunene har arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonell i grunn- og videregående skole, er dette personalet

ved kgl. res. ført innunder tjenestetvistloven, dvs. at staten er tariffpart og forhandler med lærerorganisasjonene for disse kommunale arbeidstakerne. Undervisningspersonaleter altså en integrert del av det statlige tariffområdet.

Den enkelte stilling i systemet er gitt en plassering på hovedlønnstabellen, som er felles både i staten og i kommunen. Alle arbeidstakere er tilsatt i stillinger med en bestemt stillingskode som er plassert på et lønnstrinn eller på en lønnsstige. I motsetning til tidligere er nå de fleste stillinger knyttet til en lønnsramme som innebærer at den enkelte stilling kan ha flere lønnsalternativer innenfor denne rammen. Ved tilsetting innplasseres stillingen etter drøfting med organisasjonene i en av stillingskodens lønnsalternativer/lønnspenn, mens selve lønnsfastsettingen er arbeidsgivers styringsrett.

Systemet har tre sentrale virkemidler for regulering av lønn for tilsatte arbeidstakere:

- generelle tillegg,
- sentrale justeringer av stillingsgrupper, oppretting av nye stillingskoder, m v. og
- lokale forhandlinger.

I lønnsforhandlingene forhandler partene både om de vil benytte alle tre virkemidlene eller bare ett eller to, og om fordelingen av den totale potten på de valgte virkemidlene. Jo større andel av den totale potten som fordeles på sentrale justeringer og lokale forhandlinger, jo større blir den relative lønnsfleksibiliteten. I tillegg til lønn forhandles det om øvrige arbeidsvilkår, arbeidstidsordninger og videreutdanningsordninger. Endringer i slike ordninger kan øke de samlede utgiftene over statsbudsjettet knyttet til inntektsoppgjørene i det statlige tariffområdet.

Tillegg på lønnstabellen kan enten gis som kronetillegg, som prosentvise tillegg eller som en kombinasjon av kroner og prosenter. I hovedsak ble det gitt prosentvise tillegg ble gitt på tabellen på 1970- og 1980-tallet fram til og med 1987. I 1988 og 1989 ble det gitt rene kronetillegg. I 1990 og i 1997 ble det gitt en kombinasjon av prosent- og kronetillegg. For øvrig har det på 1990-tallet blitt gitt like eller avtrappende kronetillegg i statlig sektor, med unntak av 1992 og 1999 da det ikke ble gitt tillegg på lønnstabellen. Profilen og innretningen av det generelle tillegget er gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale parter. Størrelse, innretning og profil henger som oftest sammen med hva som blir gitt av generelle tillegg i privat sektor. Størrelsen, innretningen og profilen på det generelle tillegget skal også koordineres med oppgjøret i kommunesektoren og må sees i sammenheng med de to andre virkemidlene, dvs. avsetninger til sentrale justeringer og lokale forhandlinger.

Det er et viktig prinsipp for staten ikke å føre *sentrale justeringsforhandlinger* under tariffoppgjørene slik det gjøres i kommunesektoren. Det er innarbeidet en praksis i staten at man setter av en økonomisk ramme innenfor den totale rammen til sentrale justeringer, og at justeringsforhandlinger føres i etterkant av selve tariffoppgjøret. Sentrale justeringsforhandlinger er fordelingsforhandlinger innenfor en gitt ramme som partene på forhånd er blitt enige om. Det er ikke konfliktrett, og eventuell uenighet må løses i Statens lønnsutvalg. Dette har ikke skjedd på 1990-tallet. I de senere årene har alle parter vært interessert i at det føres sentrale justeringer for å få løst problemer

med å rekruttere og beholde personell, oppretting av skjevheter og likelønn mellom kjønnene.

Hovedtariffavtalen forutsetter at virksomhetene har en *lokal lønnspolitikk,* som er et av flere virkemidler innenfor en mer desentralisert og fleksibel personalpolitikk. I staten har det på 1990-tallet stort sett vært enighet mellom de sentrale partene om å sette av en viss andel av den totale rammen til lokale forhandlinger. I tillegg til den lokale potten, som virksomhetene får refundert via budsjettet, kan virksomhetene i spesielle tilfeller forhandle lokalt etter Hovedtariffavtalens punkt 2.3.4 for å rekruttere og beholde personell og i de tilfeller det har skjedd vesentlige endringer i stillingens ansvars- og arbeidsområde. I disse forhandlingene er det ingen fastsatte rammer. Virksomhetene må imidlertid dekke dette innenfor de generelle budsjettrammene. Dette kommer til uttrykk som del av lønnsglidningen.

Undervisningspersonalet skiller seg fra øvrig personale i offentlig sektor ved at staten er avtalemotpart mens kommunene/fylkeskommunene har arbeidsgiver- og budsjettansvar.

For undervisningspersonalet har de lokale forhandlingene vært ført mellom Kirke- og undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF) og de aktuelle organisasjonene. Fra og med 2000-oppgjøret gjennomføres det imidlertid såkalte preliminære forhandlinger. Avsetningen til lokale forhandlinger, som på vanlig måte framforhandles i de sentrale forhandlingene, fordeles av Arbeids- og administrasjondepartementet på kommuner og fylkeskommuner. Deretter føres lokale forhandlinger i den enkelte fylkeskommune og kommune på virksomhetsnivå. Det er staten ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som formelt er part i de lokale forhandlingene, og resultatet av de preliminære forhandlingene må derfor godkjennes/sluttføres av staten og tjenestemannsorganisasjonene.

Lønnssystemet i kommunesektoren

Tariffavtalene i kommunal sektor har store likhetstrekk med tariffavtalene i staten. Utviklingen de senere år har imidlertid gått i retning av en større vektlegging av lokal lønnsdannelse i det kommunale tariffområdet. Kommunenes Sentralforbund (KS) forhandler på vegne av alle kommuner og fylker med unntak av Oslo kommune som inngår egne tariffavtaler. De fleste heleide kommunale bedrifter er også medlem av KS.

Lønnsbestemmelsene fremgår av Hovedtariffavtalen som er lik for alle organisasjoner som har tariffavtale med KS. Fram til 1990 hadde man i KS-området et normallønnssystem som ga samme avlønning for de samme stillinger i hele landet. Fra 1990 til 1996 ble det benyttet lønnsrammer som anga et spenn som kunne benyttes (minimumsavlønning og maksimumsavlønning). Fra 1996 er maksimumsgrensen fjernet slik at man i realiteten har et minstelønnssystem. Imidlertid er hovedtyngden av stillingene lokalt fortsatt plassert på minstelønnsnivået. Enkelte stillinger har ingen sentral lønnsplassering (unormerte stillinger). Dette er i hovedsak administrative lederstillinger hvor lønnsplasseringen fastsettes lokalt. Disse stillingene har heller ikke tidligere hatt noen sentral lønnsplassering.

Alle stillinger skal innplasseres i et lønnstrinn etter lønnstabellen som er lik for stat og kommune. Det gis særskilt tillegg for ubekvem arbeidstid og

lignende etter sentrale fellesbestemmelser. Det kan inngås sentrale og lokale særavtaler for å regulere spesielle forhold for enkelte stillingsgrupper eller bransjer. Størst lønnsmessig betydning har den sentrale særavtalen for sykehusleger. Lønnsreguleringer kan skje sentralt og lokalt:

- Sentrale generelle tillegg på lønnstabellen, jf. beskrivelse foran under generelle tillegg i staten
- Sentrale tillegg som følge av endret sentral minstelønnsfastsetting
- Lokale tillegg som følge av forhandlinger om særskilt pott der pottens størrelse er fastsatt sentralt – tvist kan bringes inn for sentral nemnd
- Lokale forhandlinger som skyldes endret stillingsinnhold – tvist kan bringes inn for lokal nemnd
- Lokale forhandlinger vedrørende lønn til administrative ledere – ved uenighet gjelder arbeidsgivers siste tilbud
- Lokale forhandlinger for å rekruttere og beholde kvalifisert personale – ved uenighet gjelder arbeidsgivers siste tilbud

Pensjonsbestemmelsene er de samme som for statsansatte. De er fastsatt gjennom tariffavtale i motsetning til staten der dette er fastsatt gjennom lov. Finansieringen er som i privat sektor med fondsoppbygging.

Det nye lønnssystemet i KS fra 1996 er konstruert på en slik måte at det i utgangspunktet ikke er lagt opp til at det skal føres sentrale justeringsforhandlinger på den måten det gjøres i staten. I de tilfellene det likevel har vært gjort, har det skjedd under selve tarifforhandlingene eller ved mekling. Det har ikke vært avsatt sentrale potter til sentrale justeringsforhandlinger på stillinger med virkning fra et senere tidspunkt.

I tillegg til lønn forhandles det for eksempel om pensjonsordninger, arbeidstidsordninger og videreutdanningsordninger. Endringer i slike ordninger kan øke kommunenes samlede utgifter knyttet til inntektsoppgjørene i det kommunale tariffområdet.

Kommunale elektrisitetsverk har tidligere regulert sine bestemmelser i egen særavtale, men disse bestemmelsene er nå skal nedfelt i en selvstendig tariffavtale skilt fra Hovedtariffavtalen.

12.3.4.5 Nærmere om oppgjørene i privat og offentlig sektor

Som omtalt ovenfor er hoveddelen av arbeidstakerne i privat sektor omfattet av minstelønnsavtaler eller tariffavtaler uten sentrale lønnsbestemmelser, noe som gir store muligheter til lokalt å differensiere tilleggene mellom lønnstakerne. Også i offentlig sektor gir lønnssystemet i prinsippet betydelige muligheter til å differensiere tilleggene mellom lønnstakerne. Den formelle adgangen til å justere relative lønninger innenfor det offentlige lønnssystemet er stor, slik at den begrensede faktiske fleksibiliteten har sammenheng med hvordan systemet er praktisert. Blant annet er det betydelig større regional variasjon i lønningene i privat sektor enn i offentlig sektor.

Utfallet av oppgjørene i offentlig sektor har gjennom 1990-tallet sterkt begrenset muligheten til å differensiere tilleggene mellom lønnstakerne. I det statlige og det kommunale tariffområdet er det fire hoved- eller forhandlingssammenslutninger i hver sektor som skal komme fram til likelydende hovedtariffavtaler innen hver sektor. Dette innebærer at LO og YS i stor grad

dominerer arbeidstakersidens innflytelse på utformingen av tariffavtalene. Disse organisasjonene har i stor grad krevd en profil på oppgjøret i stat og kommune i samsvar med sine tariffpolitiske prioriteringer. LO-stat har samarbeidet med Lærerlaget i forhandlingene. I praksis innebærer dette at kravene fra LO og YS i oppgjørene i staten og kommunene har avspeilet forhandlingsresultatene i det første ferdigforhandlede normallønnsområdet i LO-NHO området. Dette har resultert i stort innslag av generelle kronetillegg. Dette har bidratt til å presse lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen, og forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor har økt, jf. omtalen nedenfor. Det er særlig bruken av generelle kronetillegg som har bidratt til denne sammenpressingen, fordi dette innebærer høyere prosentvise tillegg for lavtlønnsgrupper. Kommunesektoren har en større andel lavlønte enn staten, slik at generelle kronetillegg får større konsekvenser for lønnsstrukturen her.

For enkelte yrkesgrupper i offentlig sektor har det oppstått problemer med å beholde og rekruttere kompetent arbeidskraft. Innføringen av de nye lønnssystemene med større innslag av lokal lønnsfastsettelse ser ikke ut til å ha resultert i store endringer i lønnsfastsettelsen i offentlig sektor. Potten til lokale forhandlinger og sentrale justeringer har i stor grad blitt bundet opp til å kompensere for en stadig mer sammenpresset relativ lønnsstruktur som følge av store generelle kronetillegg. I tillegg til rekrutteringsvansker for visse yrkesgrupper kan lønnsstrukturen i offentlig sektor i noen grad også ha bidratt til økende innleie av arbeidskraft og bruk av eksterne konsulenter. Spenningen kan også bidra til et press i retning av at virksomheter ønsker å komme ut av det statlige eller kommunale tariffområdet.

LO har i en utredning fra en intern arbeidsgruppe drøftet hva som er riktig og rettferdig lønn for langtidsutdannede. En har i rapporten, som ble ferdigstilt i mai 1999, gjennomgått de fleste studier som er gjennomført på 1990-tallet av avkastningen av utdanning i Norge. Rapporten konkluderer med at lønnsutviklingen for de med lang utdanning i offentlig sektor neppe har vært god nok, og at en må være åpne for en noe annen fordeling av rammene innenfor offentlig sektor. Dette er bl.a. knyttet til bruken av generelle kronetillegg. Det understrekes samtidig at det er avgjørende at dette ikke fører til lønnsspiraler eller krav om kompensasjon fra andre grupper.

12.3.4.6 Riksmeklingsmann-instituttet, tvungen lønnsnemnd og rikslønnsnemnda

Lov om arbeidstvister etablerer *Riksmeklingsmannen* som institusjon og fastlegger dens funksjoner. Meklingsinstitusjonen består av Riksmeklingsmannen og lokale kretsmeklingsmenn. Institusjonens oppgave er å *mekle i interessetvister mellom partene i arbeidslivet*, dvs. uenighet mellom partene om nye lønns- og arbeidsvilkår.

Omfattende arbeidsnedleggelser eller arbeidsstans ved bedrifter som har viktige samfunnsmessige oppgaver, kan skade allmenne interesser. Dersom riksmeklingsmannen kommer til at en arbeidsstans får slike konsekvenser, skal han forby den inntil mekling er avsluttet. Arbeidskampforbudet må være sendt innen to dager etter at riksmeklingsmannen har fått melding om at det

er brudd i forhandlingene, eller om at det ikke er kommet i stand forhandlinger.

I privat og kommunal sektor hvor arbeidstvistloven gjelder, kan hver av partene kreve at meklingen blir avsluttet ti dager etter at forbudet om arbeidsstans er avsendt. Senest fire dager etter at en av partene har satt fram lovlig krav om avslutning av mekling, skal den avsluttes uansett om Riksmeklingsmannen finner grunnlag for å sette fram noe meklingsforslag eller ikke. Dersom det er enighet om det mellom partene, og meklingsmannen finner det hensiktsmessig, kan imidlertid meklingen forsette på «overtid». Ender meklingen uten at partene kommer fram til enighet om forslag til avtale, kan arbeidskamp inntre. I statssektoren hvor lov om offentlige tjenestetvister gjelder, er prinsippene de samme, men tidsperiodene mellom meklingsstart, krav om meklingsavslutning og meklingsslutt er noe lengre.

Et meklingsforslag behandles av partene på vanlig organisasjonsmessig måte, f.eks. ved uravstemming blant medlemmene.

Når partene etter mekling ikke blir enige og det blir streik eller lockout, kan myndighetene gripe inn for å stoppe konflikten gjennom *tvungen lønnsnemd*. Regjeringen fremmer da en proposisjon med forslag til en særlov om bruk av tvungen lønnsnemnd i den aktuelle konflikten, samtidig som det nedlegges forbud mot arbeidsstans og arbeidsstengning. Når denne særloven er vedtatt av Stortinget, trer *rikslønnsnemnda* i funksjon. Denne nemnda består av sju representanter, fem utpekt av staten, hvorav to representerer arbeidsgivere/arbeidstakere og en utpekt av hver av de to berørte partene. Rikslønnsnemnda kommer med en avgjørelse i form av en kjennelse som er bindende for partene. Det betyr at ny tariffavtale er kommet i stand, interessetvisten løst, og fredsplikten gjenopprettet.

Ved en hver lønnsforhandling må det være et klart siktemål at det er partene selv som skal komme fram til en avtale. I den forstand er bruk av tvungen lønnsnemnd et lite ønskelig resultat. Men samtidig er det nødvendig for myndighetene å kunne stoppe arbeidskonflikter med alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger. Uten et slikt virkemiddel vil sterke arbeidstakergrupper kunne presse frem høye tillegg uten hensyn til fellesskapets interesser.

Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtaler som er inngått på det området som den aktuelle tvist befinner seg på. Slik sett har rikslønnsnemnd-instituttet i hovedsak støttet opp under den norske lønnsforhandlingsmodellen der rammene for lønnsveksten følger fra frontfaget.

De siste årene har det fra myndighetenes side blitt lagt økende vekt på at hyppig bruk av tvungen lønnsnemnd kan være i strid med ILO-konvensjonene nr 87, 98 og 154. I henhold til disse konvensjonene er det bare når liv og helse eller alvorlige samfunnsinteresser står på spill at myndighetene kan bruke tvungen lønnsnemnd. Praksisen med tvungen lønnsnemnd i Norge er flere ganger blitt klaget inn for og kritisert av ILO. Arbeidsrettsrådet mente i sin innstilling at det er sterkt ønskelig at bruken av tvungen lønnsnemnd begrenses til ekstraordinære tilfeller og i alle fall holdes innenfor rammen av ILOs konvensjoner, jf. boks 12.5. Dels som følge av ILO-kritikken har norske myndigheter de senere år blitt mer restriktive med å bruke tvungen lønnsnemnd. En sterk begrensning av bruken av tvungen lønnsnemnd kan svekke det institusjonelle støtteverket for frontfagsmodellen dersom ikke andre mekanismer

kommer til erstatning, jf. Arbeidsrettsrådets innstilling med tilhørende forslag til endringer i Arbeidstvist- og tjenestetvistlovene. Også overdreven bruk av tvangsmidler vil undergrave det norske forhandlingssystemet, som bygger på fri forhandlingsrett og partenes eget ansvar.

Stokke drøfter problemstillingene knyttet til tvungen lønnsnemnd mer inngående i sin utredning, jf. vedlegg 1. Disse problemstillingene vil også bli diskutert i tarifforhandlingsutvalget (Stabel-utvalget).

12.3.5 Utfordringer for det inntektspolitiske samarbeidet

Vi skal nærme oss utfordringene som det inntektspolitiske samarbeidet står overfor med utgangspunkt i:

1. Arntsen-utvalgets innstilling. Arntsen-utvalget pekte blant annet på problemer knyttet til troverdigheten av rammene for lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor og den relative lønnsutviklingen for enkelte sektorer og grupper. Partene i arbeidslivet var enige om at disse utfordringene skulle stå sentralt for arbeidet i utvalget for verdiskaping og sysselsetting.
2. Arbeidsrettsrådets innstilling fra 1996.
3. Erfaringer fra andre land og lærdommer fra det teoretiske og empiriske utredningsarbeidet som er gjennomført i norske og internasjonale fagmiljøer. Herunder endringer i organiseringen av arbeidslivet og befolkningens holdninger til arbeid, jf. kapitlene 7 og 8.

12.3.5.1 Arntsen-utvalget

I Arntsen-utvalgets innstilling avsnitt 2.3 Utfordringer framover står det bl.a.:

> «Både de kortsiktige og langsiktige utfordringene norsk økonomi står overfor tilsier at pris- og kostnadsveksten i Norge bør være på linje med våre handelspartnere. Hensynet til hva internasjonalt konkurranseutsatte sektorer kan leve med over tid, må være en rettesnor for hva den samlede lønnsveksten skal bli.
>
> Internasjonalt ser det ut til å ha skjedd en endring i retning av at en legger større vekt på lav pris- og kostnadsvekst enn tidligere. Den svært lave prisstigningen blant våre handelspartnere mot slutten av fjoråret og inn i 1999 reflekterer dels en svak konjunktursituasjon, men den avspeiler også et endret ambisjonsnivå i retning av større grad av stabilitet i prisene. I forhold til tilvante forestillinger om hva som er en lav pris- og kostnadsvekst, representerer det en utfordring at våre handelspartnere sikter mot lavere pris- og lønnsvekst enn de tidligere har gjort.
>
> For å møte disse utfordringene, må Solidaritetsalternativet videreutvikles blant annet ved at det skapes et bredere fundament for et forsterket inntektspolitisk samarbeid. Det videre arbeid bør bygge på et bredt samarbeid mellom alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet og myndighetene.
>
> Også i selve lønnsforhandlingsprosessen ligger det utfordringer:
>
> –Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst ivaretas best ved en koordinert lønns-

dannelse.

–I tråd med Aukrust-modellen vil hensynet til konkurranseevnen best bli ivaretatt ved at de sektorer som er mest utsatt for internasjonal konkurranse forhandler først, og at en i disse forhandlingene sørger for at en på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor. Disse rammene må så fungere som retningslinjer for lønnsveksten i øvrige tariffområder, dog slik at hver forhandling kan velge fordelingsprofil innenfor den angitte totalramme. For forhandlingene i øvrige områder ville det vært en fordel om en på forhånd visste mer om hva de lokale forhandlingene i konkurranseutsatt sektor vil gi av lønnsvekst både for arbeiderne og funksjonærene.Ved sentrale oppgjør vil de områder som representerer industrien være de mest representative for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Ved forbundsvise oppgjør har verkstedsoverenskomsten tradisjonelt hatt funksjon som «frontfag». Men mye tyder på at forbundsvise oppgjør på en klarere og bedre måte må fastslå rammen for den internasjonalt konkurranseutsatte sektorens lønnsvekst. Dette kan skje ved at flere konkurranseutsatte områder forhandler sammen med eller følger umiddelbart etter verkstedsoverenskomsten. Dette vil kunne bidra til mindre usikkerhet om den lokale lønnsdannelsen for arbeidere og funksjonærer i konkurranseutsatt sektor.Dersom ikke de sektorer som er mest utsatt for internasjonal konkurranse på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten innenfor konkurranseutsatt sektor, vil oppgjørene i de øvrige sektorene mangle et viktig holdepunkt. Blant annet på grunn av disse forholdene har ofte oppgjøret i hotell- og restaurantområdet, og noen ganger også oppgjøret i varehandel, blitt vel så retningsgivende for resten av oppgjørene som verkstedoppgjøret, selv om disse områdene ikke er særlig representative for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren.

–Over tid er det svært vanskelig å hindre at mangel på arbeidskraft innenfor offentlig sektor og andre sektorer som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, slår ut i høyere lønnsvekst. Dersom sektorer uten internasjonal konkurranse har høyere lønnsvekst enn de sektorer som er i en slik konkurransesituasjon, vil dette etter hvert kunne føre til svekket internasjonal konkurranseevne og økt arbeidsledighet. Finanspolitikken må innrettes slik at arbeidskraftetterspørsel i offentlig sektor holdes innenfor rammer som ikke hindrer nødvendig vekst i konkurranseutsatte virksomheter. Budsjettoppleggene bør i denne sammenheng ikke skape situasjoner der en for eksempel får en betydelig mangel på arbeidskraft i offentlig sektor. I årene framover kan dette bli en krevende oppgave. Utviklingen i befolkningens sammensetning sett i sammenheng med Stortingets vedtatte reformer innen bl.a. eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus vil medføre et betydelig press på denne delen av arbeidsmarkedet. Statistisk sentralbyrå har vurdert at behovet for arbeidskraft særlig innen helse-

og sosialsektoren vil øke med 40 000 årsverk dersom dagens tilbud skal opprettholdes fram til år 2010 (uendret standard og dekningsgrad), og hele 85 000 årsverk ved full innfasing av de planlagte reformene. Dette illustrerer hvor viktig det er å vurdere arbeidskrafttilgangen som et av flere elementer når reformer og satsinger utformes.

–Aukrust-modellen tar utgangspunkt i at en over tid har en parallell lønnsutvikling mellom den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren og de øvrige sektorene. Fra tid til annen oppstår situasjoner hvor enkelte sektorer/grupper får en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet. Slik etterslepsproblematikk representerer en spenning i det nåværende lønnsdannelsessystemet. Problemet blir større dersom de samme gruppene over lengre tid får en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet. Innenfor de ulike sektorene må lønn være et virkemiddel for at arbeidsgiverne skal kunne sikre seg nødvendig arbeidskraft, men dette må skje innenfor rammer som ivaretar hensynet til hva internasjonalt konkurranseutsatte sektorer kan leve med over tid.

Partene i arbeidslivet vil gå videre i en diskusjon av punktene over i det offentlige utvalget som skal nedsettes for å vurdere forhandlingssystemet. Utfordringene skissert ovenfor vil også være sentrale i arbeidet for den nye Sysselsettingskommisjonen.»

Utvalget vil i avsnitt 12.3.6 foreta en vurdering av mulige endringer i lønnsdannelsen for å ivareta de utfordringene og problemstillingene som er reist i kulepunktene over. Drøftingene og vurderingene er en oppfølging av Arntsenutvalget, som av tidsmessige årsaker kun foretok en foreløpig drøfting av mulige endringer på dette området. Når det spesielt gjelder det tredje strekpunktet, er det grundig belyst i kapittel 6 og de relevante konklusjonene diskuteres i kapittel 11.

Boks 12.5 Oppsummering av Arbeidsrettsrådets innstilling

Svakheter ved dagens organisasjons- og tariffavtalesystem:

– *Bruken av tvungen lønnsnemnd.* Fra 1950-tallet og fram til i dag er det ved lov eller provisorisk anordning grepet inn i arbeidskonflikter nesten 100 ganger. Denne praksisen er flere ganger blitt klaget inn for og kritisert av ILO. Arbeidsrettsrådet påpekte flere betenkelige sider ved utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd: Det kan reises spørsmål om hvor langt kampretten er reell. Alvoret som bruk av streik bør innebære, kan reduseres dersom partene forventer bruk av tvungen lønnsnemnd. Dessuten kan tvungen lønnsnemnd svekke partenes forhandlingsvilje. Arbeidsrettsrådet mente det er sterkt ønskelig at bruken av lønnsnemnd begrenses til ekstraordinære tilfeller og i alle fall holdes innenfor rammen av ILOs konvensjoner.

– *Konkurrerende tariffavtaler.* En rekke av konfliktene i norsk arbeidsliv har sitt utspring i at ulike organisasjoner konkurrerer med hverandre. Enkelt-

stående organisasjoners bruk av arbeidskamp for å oppnå fordeler som går ut over det en hovedorganisasjon allerede har inngått avtale om på det aktuelle tariffområdet, undergraver den rolle som de representative hovedorganisasjonene spiller for sysselsettingen og den økonomiske utviklingen. Muligheten for at etterfølgende forhandlinger med en annen organisasjon skal kunne gi et resultat som er bedre for denne, kan hemme viljen til å slutte avtale som «førstemann». I tillegg oppstår problemer med normene for avtalers ufravikelighet i den forstand at det kan være et tariffbrudd for arbeidsgiversiden å binde seg til avvikende tariffavtaler for andre når avtale med en part allerede foreligger. Arbeidsrettsrådet mente at disse ufravikelighetsnormene bør opprettholdes og styrkes.

– *Forhandlingsordningen i kommunal sektor.* I kommunesektoren er det et betydelig antall fagforbund som til dels konkurrerer innbyrdes. Ved flere oppgjør i kommunal sektor de senere år har en sett at selv om forhandlingssammenslutningene har anbefalt et forhandlingsresultat, har enkeltforbund forkastet meklingsforslaget og gått ut i konflikt på egenhånd. Arbeidsrettsrådet vurderte det som en betydelig svakhet ved den avtalte forhandlingsordningen i kommunal sektor at ikke alle

ikke alle forhandlingssammenslutningene på arbeidstakersiden har endelig godkjenningskompetanse overfor sine medlemsorganisasjoner (bare LO har slik kompetanse).

Arbeidsrettsrådet forslag tok utgangspunkt i at arbeidslivets hovedorganisasjoner bør gis sterkere og mer avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet, slik at en legger til rette for at det ved lønnsoppgjørene tas helhetlige og brede samfunnshensyn. Det ble også pekt på at et slikt syn er i samsvar med det forrige Sysselsettingsutvalgets innstilling. Arbeidsrettsrådet foreslo bl.a.:

– *Hovedorganisasjonene gis mer avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet* . Hovedorganisasjoner ble foreslått definert som en organisasjon som er en sammenslutning av flere forbund eller foreninger på lavere nivå, er åpne for medlemmer, landsomfattende og omfatter flere bransjer og har minst 100 000 yrkesaktive medlemmer. Videre må organisasjonen ha kompetanse til å representere sine medlemsforbund og deres medlemmer i tariffavtalesammenheng, herunder binde dem og slutte tariffavtaler på deres vegne. Organisasjonen må også ha det avgjørende ord hvis medlemsforbund vil bruke arbeidskamp.
– I likhet med tjenestetvistloven ble det foreslått innført i arbeidstvistloven *formell forhandlingsrett* vedrørende tariffavtaler. Forhandlingsretten bør forbeholdes hovedorganisasjoner slik disse er definert ovenfor.
– *Tariffavtaler som er inngått av hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden skal være ufravikelige* både overfor motparten på arbeidsgiversiden og for enkeltstående organisasjoner uten formell forhandlingsrett på arbeidstakersiden som inngår tariffavtaler med samme arbeidsgiverpart på det samme området.
– Det skal være en *samlet avstemning over forslag til tariffavtale* for den enkelte hovedsammenslutning innen kommunal sektor.
– *Riksmeklingsmannen kompetanse utvides noe* , ved at han kan gi pålegg om

at organisasjoner uten formell forhandlingsrett (men ikke overfor hovedorganisasjoner) skal stemme over forslag til (revidert) tariffavtale. Etter at slikt pålegg er gitt og fram til avstemningsresultatet foreligger, bør det være fredsplikt.

– Adgangen til å *iverksette sympatiaksjoner* reguleres.

12.3.5.2 Arbeidsrettsrådets innstilling

Arbeidsrettsrådet var inntil 1. mars 1999 et permanent rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet i arbeidsrettslige spørsmål. Rådet bestod av representanter for LO, NHO, Kommunal- og regionaldepartementet og meklingsinstitusjonen. I 1993 ble Arbeidsrettsrådet bedt om å vurdere behovet for materielle endringer i arbeidstvistloven og herunder se på de mer grunnleggende prinsipper i den arbeidsrettslige lovgivningen. Det ble ansett som nødvendig med en slik grunnleggende gjennomgang i lys av den samfunnsmessige utviklingen. Arbeidsrettsrådet la fram en delinnstilling i 1996 (NOU 1996: 14). Boks 12.5 gir en oversikt over svakheter ved dagens organisasjons- og tariffavtalesystem som rådet pekte på, samt de forslag som ble fremmet for å redusere disse svakhetene.

Arbeidsrettsrådets innstilling ble sendt på høring, og det var lagt opp til at rådet skulle fortsette arbeidet med et forslag til revidert arbeidstvistlov og legge fram forslag for Kommunal- og arbeidsdepartementet i en senere innstilling. Analysen og forslagene i innstillingen møtte imidlertid til dels stor motstand fra mange av organisasjonene, og daværende og senere regjeringer har ikke gått videre med forslagene. Det er vanskelig å tenke seg en omfattende lovregulering på dette området som ikke har bred støtte blant arbeidslivets parter. I ettertid kan det også se ut som at problemene med konkurrerende fagforeninger innenfor samme område har blitt mindre, og Arbeidsrettsrådet tok ikke stilling til forholdet mellom konkurrerende hovedorganisasjoner. Da Arbeidsrettsrådets oppnevningsperiode gikk ut 1. mars 1999, ble ikke rådet oppnevnt for en ny periode.

Under og etter lønnsoppgjøret i 1998 ble det fra flere hold reist spørsmål om å igjen se på forslagene fra Arbeidsrettsrådet, og i tillegg til at det framkom enkelte nye forslag til endringer av rammeverket. For å videreføre drøftingene av disse problemstillingene, ble partene og myndighetene på den inntektspolitiske konferansen på Thorbjørnrud desember 1998 enige om å nedsette et utvalg for å analysere dagens forhandlingssystem og vurdere eventuelle forbedringer i institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene. Av utvalgets mandat framgår det at man også kan se nærmere på om forslagene i Arbeidsrettsrådets innstilling vil være egnet til å løse eventuelle problemer. I dette utvalget, som ledes av Ingse Stabel, er alle de største organisasjonene i arbeidslivet representert.

12.3.5.3 Erfaringer fra andre land og bidrag fra økonomisk teori

Det har i løpet av de siste 30 årene funnet sted omfattende forskning og debatt om egenskaper ved ulike systemer for lønnsfastsettelse i den akademiske lit-

teraturen, internt i de fleste industriland og i internasjonale organisasjoner som OECD, EU og ILO. Ulike systemer har ulike fordeler og ulemper. I internasjonal sammenheng er det norske systemet relativt sentralisert. I dette avsnittet redegjør vi for de viktigste momentene i forskningen/debatten, med vekt på betydningen av graden av sentralisering i lønnsfastsettelsen. Vi skal se nærmere på følgende momenter:

- lønnspress og arbeidsledighet,
- lønnsspredning og effektivitet,
- bindinger på den økonomiske politikken,
- i hvilken grad et sentralisert system som det norske er robust overfor endringer i organiseringen av arbeidslivet, arbeidstakernes holdninger og nye måter å organisere offentlig tjenesteproduksjon på,
- lederlønninger og opsjoner,
- konsekvensene for lønnsdannelsen av lavere inflasjon,
- betydningen av grunnrentenæringer for lønnsdannelsen og
- fellesordningene.

Lønnspress og arbeidsledighet

Erfaringer fra Norge og andre land viser at sterkt lønnspress, i form av lønnsvekst utover det som det er grunnlag for som følge av produktivitetsvekst i økonomien, på sikt undergraver mulighetene til å holde lav arbeidsledighet. Ved en sentralisert/koordinert lønnsdannelse er det gode muligheter til å ta hensyn til denne sammenhengen, ved at partene i arbeidslivet enes om en ansvarlig lønnsutvikling i forventning om at andre også gjør det samme. I en økonomi med desentralisert lønnsfastsettelse uten sentrale rammer og sterke fagforeninger, kan en ikke forvente samme vekt på brede samfunnshensyn, fordi hver enkelt aktør er for liten til å ha vesentlig betydning for helheten. Det er også risiko for sterkt lønnspress når lønnsforhandlingene skjer på bransjenivå, dersom en ikke får til koordinering på nasjonalt nivå. I land der fagforeningene er svake, lønnsfastsettelsen i hovedsak skjer på virksomhetsnivå, og og det er sterk konkurranse på produktmarkedene (for eksempel USA), vil sterkt lønnspress i mindre grad oppstå. Risikoen for sterkt lønnspress i en økonomi med desentralisert lønnsfastsettelse og sterke fagforeninger er særlig stor i en økonomi med lav ledighet, som Norge har nå.

Avsnitt 12.3.2.3 belyser betydningen av koordinering og inntektspolitisk samarbeid ved å se på erfaringene til enkelte andre europeiske land som har lagt stor vekt på dette.

Lønnsspredning og effektivitet

Internasjonale sammenligninger, se bl.a. OECD Employment Outlook 1997, viser en klar sammenheng mellom sentralisert lønnsfastsettelse og mindre lønnsforskjeller – land med sentralisert lønnsfastsettelse har mindre lønnsspredning. I noen grad kan dette henge sammen med at enkelte arbeidstakerorganisasjoner stiller krav om en bestemt fordelingsprofil for å vise moderasjon.

En viktig innvending mot en sentralisert lønnsdannelse er at dette gir for liten fleksibilitet i relative lønninger, og for liten lønnsspredning samlet sett.

Sammenhengen mellom en sentralisert/desentralisert lønnsdannelse (små/store lønnsforskjeller) og samfunnsøkonomisk effektivitet er imidlertid komplisert. Vi skal her kort nevne de viktigste momentene som har vært trukket fram i litteraturen. [111] Drøftingene i litteraturen har særlig tatt utgangspunkt i lønnsdannelsen i privat sektor i økonomien.

En desentralisert lønnsfastsettelse (og dermed økt lønnsspredning) har en rekke gunstige samfunnsøkonomiske effekter som kan gå tapt ved fullstendig sentralisert lønnsfastsettelse. De viktigste av disse er:

- Ved desentralisert lønnsfastsettelse vil arbeidsgiverne by opp lønningene på arbeidskraft det er mangel på, samtidig som relative lønninger vil synke for de typer arbeidskraft som det er mye av. Lønnsforskjellene mellom ulike typer arbeidskraft vil gi viktige signaler både til etterspørselssiden og tilbudssiden i arbeidsmarkedet.
- På etterspørselssiden vil høy lønn gjøre at virksomhetene bruker mindre av den type arbeidskraft det er lite av, og mer av arbeidskraft det er mye av. Høy lønn for etterspurt arbeidskraft vil også medføre at denne arbeidskraften vil bli benyttet i virksomheter der den gir høy økonomisk avkastning, fordi bare slike virksomheter vil kunne betale den høye lønnen. Lav lønn for arbeidstakere med lav produktivitet fører til økt etterspørsel, og dermed mindre arbeidsledighet, for denne typen arbeidskraft.
- På tilbudssiden vil høy lønn for noen typer arbeidskraft motivere flere til å velge denne type opplæring/utdanning. Lav lønn for arbeidstakere med lave eller lite egnede kvalifikasjoner vil styrke disse arbeidstakernes motivasjon til opplæring/utdanning som gjør dem mer etterspurt i arbeidsmarkedet. Dermed vil sammensetningen av arbeidsstyrken bli mer tilpasset de behov som finnes i arbeidsmarkedet. Ved sentralisert lønnsdannelse er det større risiko for at avkastningen på enkelte typer utdanning blir for liten, slik at det etter hvert kan bygge seg opp stor mangel på disse utdanningsgruppene.
- Lokal fleksibilitet i lønningene kan også ha gunstige virkninger på arbeidstakernes motivasjon, både individuelt og kollektivt. For eksempel kan arbeidstakerne motiveres ved hjelp av lønn til å medvirke til en omorganisering av produksjonen som gjør driften mer effektiv, selv om omorganiseringen ellers innebærer ulemper for arbeidstakerne. Fleksibilitet i lønningene kan også stimulere arbeidstakerne til å øke sin kompetanse i jobben gjennom etter- og videreutdanning.
- I noen typer jobber er det særlige store kostnader knyttet til opplæring av arbeidskraften. For slike jobber er det viktig at virksomhetene kan bruke lønnen til å holde på arbeidskraften, slik at en unngår store kostnader ved opplæring av stadig nye ansatte.

Desentralisert lønnsfastsettelse leder også til lønnsforskjeller, som har negativ virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet:

- En viktig årsak til lønnsforskjeller mellom virksomheter og sektorer er at ulike arbeidstakergrupper har ulik forhandlingsstyrke i lønnsfastsettelsen. Arbeidstakergrupper med et effektivt streikevåpen har større

111.Se bl.a. S. Holden: «Inntektspolitikken – Hvordan virker den og hva kan oppnås?», Arbeidsnotat nr. 29, Finansdepartementet (1998).

mulighet til å oppnå høy lønn enn grupper der streik er mindre effektivt. Slike lønnsforskjeller bidrar til mindre effektiv bruk av arbeidskraften, ved at virksomheter med høy lønn vil bruke for lite arbeidskraft, mens virksomheter med lav lønn vil bruke mye arbeidskraft.

– En annen viktig årsak til lønnsforskjeller mellom bedrifter og bransjer er forskjeller i konkurransen på produktmarkedene. Bedrifter som har stor markedsmakt kan oppnå høy lønnsomhet gjennom å sette høye priser. Ved desentralisert lønnsfastsettelse vil høy lønnsomhet i bedriftene slå ut i høyere lønnsnivå, som ytterligere vil øke produktprisene. Dette vil dermed forsterke effektivitetstapet knyttet til liten konkurranse på produktmarkedet.
– Ved desentralisert lønnsfastsettelse må virksomheten i større grad tilpasse lønnen til den enkelte arbeidstakers produktivitet, for å hindre at produktive arbeidstakere blir lokket over til andre bedrifter som tilbyr høyere lønn. Som nevnt over øker dette arbeidstakernes motivasjon til opplæring. Men samtidig reduserer det virksomhetens gevinst ved å gi opplæring, fordi virksomheten vil få en ekstra kostnad i form av høyere lønn. Acemoglu og Pischke (1999) [112] peker på dette som en mulig forklaring på at bedriftene i USA og Storbritannia (der lønnsdannelsen er meget desentralisert) i mindre grad gir formell opplæring til sine ansatte enn bedrifter i land som Tyskland, Frankrike, Sverige og Japan (der lønnsfastsettelsen er mer sentralisert).
– Desentralisert lønnsfastsettelse fører til høyere lønn i virksomheter med høy verdiskaping. Som nevnt over øker dette arbeidstakernes motivasjon til å bidra til økt verdiskaping. Men tilsvarende som når det gjelder opplæring fører dette også til at bedriften får mindre gevinst ved økt verdiskaping. Dette kan minske bedriftens motiv til investeringer i FoU og ny realkapital. Dette momentet er nært knyttet til Rehn-Meidner-modellen, som utgjorde det intellektuelle grunnlaget for svensk fagbevegelses solidariske lønnspolitikk i store deler av etterkrigstiden. Her var tanken at små lønnsforskjeller bidrar til å øke omstillingstakten i økonomien fordi det vil være mer lønnsomt å etablere nye bedrifter med høy produktivitet samtidig som lavproduktive bedrifter raskere må legge ned.
– Desentralisert lønnsfastsettelse innebærer også problemstillinger innen «winner-takes-all» markeder, dvs. markeder der den relative rankeringen er avgjørende, og beste verdsettes mye høyere enn de nest beste. Et eksempel på dette er de sterkt økende lønninger og inntekter til idrettsstjerner.

Selv om gjennomgangen over har fokusert på privat sektor, vil mange av punktene over likevel være relevante også for offentlig sektor. Sentral budsjettstyring og fraværet av markeder for mange av tjenestene som produseres, gjør imidlertid situasjonen noe annerledes i offentlig sektor.

I en økonomi som den norske, med sterke organisasjoner i arbeidsmarkedet, må et godt system for lønnsfastsettelse kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. Det må være tilstrekkelig sen-

112.Acemoglu, D. og J.-S.- Pischke (1999). Beyond Becker: Training in imperfect labour markets. Economic Journal 109, F112-F142.

tral koordinering til å dempe det samlede lønnspresset. Dersom lønnsfastsettelsen utelukkende tar lokale hensyn, vil det kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. Men samtidig må det også være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Koordinering i lønnsfastsettelsen innebærer begrensninger på handlefriheten til den enkelte virksomhet, og i noen sammenhenger kan dette oppfattes som sterkt styrende av enkelte grupper. Dette kan gi motivasjon for virksomheter og arbeidstakergrupper til å forlate hovedorganisasjoner, og eventuelt også forlate den organiserte lønnsfastsettelsen, for dermed å kunne få økt handlefrihet. Dersom en slik tendens skulle bli utbredt, ville det over tid undergrave muligheten for koordinering i lønnsfastsettelsen. Over tid er derfor tilstrekkelig lokal fleksibilitet en forutsetning for å kunne videreføre koordineringen.

Bindinger på den økonomiske politikken

Et inntektspolitisk samarbeid innebærer at alle parter må gi noe, og samtidig forventer å få noe igjen. Samarbeidet kan anta mange former, jf. Nasjonalbudsjettet 1998:

- Ved kommunikasjon mellom partene i arbeidslivet og myndighetene kan en oppnå en *felles forståelse* av hvordan økonomien fungerer og hvilken type politikk myndighetene vil føre i ulike situasjoner. Dette kan føre til at partene velger andre løsninger enn de ellers ville gjort.
- Ved å bidra til kommunikasjon mellom ulike aktører i arbeidslivet, kan myndighetene bidra til *bedre koordinering* ved at disse samarbeider om andre beslutninger enn de ellers ville ha valgt. Myndighetene kan også bidra med lover og reguleringer som støtter opp under en koordinert lønnsdannelse.
- Myndighetene kan i prinsippet delta direkte i inntektsoppgjørene ved en *«byttehandel»* , der myndighetene får innflytelse på lønnsoppgjørene, mot at aktørene i arbeidslivet får innflytelse på andre deler av den økonomiske politikken.

Det kan reises spørsmål på mer prinsipiell basis om i hvilken grad staten bør bidra økonomisk ved lønnsoppgjørene. Statlige bidrag ved lønnsoppgjørene bæres i all hovedsak av de sysselsatte og næringslivet over de ordinære skattene. En må derfor vurdere om gevinsten ved statlige bidrag ved lønnsoppgjørene overstiger kostnadene knyttet til økte skatter eller kutt i andre offentlige utgifter. I en slik vurdering må en også ta hensyn til at i den grad inntektspolitikken bidrar til økt sysselsetting, vil dette også gi økte inntekter for det offentlige. Statens bidrag i inntektsoppgjørene kommer ofte i form av tiltak som det er vanskelig å forutse kostnadene av. Tiltakene kan innebære små umiddelbare kostnader, samtidig som det er en risiko for at de langsiktige kostnadene er betydelige. Videre er det ofte liten tid til en tilfredsstillende utredning av konsekvensene av tiltakene, noe som øker risikoen for at en fatter beslutninger på mangelfullt grunnlag.

Er et sentralisert lønnsfastsettelsessystem robust overfor endringer i organiseringen av arbeidslivet og arbeidstakernes holdninger?

I debatten om ulike systemer for lønnsfastsettelse er det også stilt spørsmålstegn ved om et relativt sentralisert system som det norske vil være robust overfor de endringer som nå skjer i arbeidsmarkedet. Det er særlig tre punkter vi vil peke på her:

– grad av koordinering/sentralisering,
– endring i organisasjonsformer og arbeidstakeres holdninger og
– nye måter å organisere offentlig tjenesteproduksjon på.

For det første fordrer et sentralisert/koordinert lønnsfastsettelsessystem *høy grad av koordinering* både mellom aktørene og internt i de enkelte organisasjonene for å fungere godt. Dette gjelder både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette vil i utgangspunktet være lettere å oppnå med få enn med mange aktører. Endringer i næringsstrukturen og sammensetningen av arbeidsstyrken kan endre styrke- og størrelsesforholdet mellom de ulike arbeidslivsorganisasjonene, og bidra til at et sentralisert/koordinert lønnsfastsettelsessystem kan svekkes over tid.

I Norge utgjør de tradisjonelle industriarbeidergruppene en stadig mindre andel av den totale arbeidsstyrken, jf. beskrivelsen i kapittel 9. Over tid blir konkurranseutsatt sektor mindre målt i antall arbeidsplasser, samtidig som den blir mindre homogen mht. næringsstruktur og arbeidsstyrke. De områdene i økonomien som vokser, er i hovedsak offentlig og privat tjenesteyting. Mye av denne produksjonen er arbeidskraft- og/eller kunnskapsintensiv, og sysselsetter en stadig større andel av arbeidsstyrken. Denne utviklingen er reflektert i organisasjonsutviklingen i Norge, jf. avsnitt 12.3.4. LOs andel av de organiserte har sunket gjennom hele etterkrigstiden, og arbeidstakersiden utenom LO er nå karakterisert ved tre hovedorganisasjoner som til sammen har en medlemsmasse som tilsvarer om lag to tredjedeler av LOs medlemsmasse.

Arbeidsrettsrådet drøftet utfordringene som dette medfører for dagens lønnsfastsettelsessystem i sin innstilling, jf. omtalen over. Disse utfordringene er også drøftet av Torgeir Stokke, jf. vedlegg 1.

For det andre kan et sentralisert lønnsfastsettelsessystem være sårbart overfor *endringer i organisasjonsformer og arbeidstakernes holdninger* . I kapitlene 7 og 8 drøftes utviklingen av organisasjonsformer i arbeidslivet og endringer i arbeidstakernes holdninger, og med utgangspunkt i mange av disse momentene som der nevnes, har enkelte forskere stilt spørsmålstegn ved hvorvidt et sentralisert lønnsdannelsessystem er robust overfor nye måter å organisere arbeidet på, se bl.a. Lindbeck og Snower (1996). [113]

Veksten i antallet unge som tar høyere utdanning, mer kunnskapsintensiv produksjon, utbredelse av informasjonsteknologi, sterk vekst i tjenesteproduksjon, økt konkurranse, hurtigere endringer i forbrukernes behov, økende produktdifferensiering og innovasjonstakt er sentrale trender som stiller stadig større krav til fleksibilitet i organiseringen av produksjonen av varer og tjenester. Bedriftene må raskere tilpasse seg endringer og dette kan

113.Lindbeck og Snower: «Centralized bargaining, multi-tasking, and work incentives», (1996).

føre til at den enkelte bedrift velger nye former for arbeids- og bedriftsorganisering. Nettverk, flate organisasjoner, fristilling, selvstyrte team, fleksibilitet og prosessforbedring er begreper som karakteriserer endring og utvikling av nye organisasjonsformer i arbeidslivet, se bl.a. Arbeidslivsutvalgets innstilling. [114]

Endringene i organiseringen av arbeidet er reflektert i økt etterspørsel etter arbeidstakere som besitter nye kombinasjoner av egenskaper, og som kan utføre og overføre kunnskap mellom et bredt spekter av arbeidsoppgaver som tidligere var delt opp på flere typer spesialisert arbeidskraft.

Disse endringene er ikke bare drevet av forhold på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, men også av endringer på tilbudssiden. Dette gjelder særlig endringer i arbeidstakernes kompetansenivå og holdninger til arbeid. Store grupper høyt kvalifisert arbeidskraft stiller stadig større krav til fleksibilitet mht. arbeidsoppgaver, organisering av arbeidet og avlønning, jf. kapittel 7. Denne type arbeidstakere har et bredere spekter av ferdigheter som de ønsker å bruke, og de er opptatt av avkastningen på sin kunnskapskapital. Dette reflekteres blant annet ved at mange arbeidstakerne innenfor flere kunnskapsintensive sektorer velger tilknytningsformer til arbeidsmarkedet hvor avlønningen i mindre grad er regulert i sentrale tariffavtaler, for eksempel som vikarer, konsulenter eller selvstendig næringsdrivende.

For mange bedrifter er i dag kunnskapskapitalen som de ansatte besitter den viktigste innsatsfaktoren. Lønnsomheten for disse bedriftene avhenger av i hvilken grad de klarer å nyttiggjøre seg denne kunnskapskapitalen. Da er det viktig at lønnssystemet bidrar positivt til dette. Kravene fra mange arbeidstakerne om høy fleksibilitet, og deres mulighet til å velge andre avlønningsformer som konsulenter osv., gjør det viktig at også bedriftene har tilstrekkelig fleksibilitet i sin lønnsfastsettelse.

Trendene i arbeidslivet, som er skissert over, gjør seg gjeldende i de fleste sektorer av økonomien i større eller mindre grad, også i offentlig sektor, og medfører et press i retning av større fleksibilitet i utformingen av avlønningssystemer i virksomhetene. Det er imidlertid store variasjoner mellom sektorer og virksomheter mht. i hvilken grad det finnes gode rutiner og systemer for å måle produktiviteten hos de ansatte. Innenfor industrien er det lange tradisjoner for å sette konkrete produktivitetsmål, og knytte avlønning mot utvikling i produktivitet og markedsforhold. Innen tjenesteytende sektorer, særlig innen offentlig tjenesteyting, er dette betydelig mer komplisert, jf. kapitlene 8 og 13.3, og en har i mindre grad tatt i bruk slike metoder. Innenfor disse næringene mangler en i stor grad analyse- og måleverktøyet som er nødvendig for å kartlegge produktivitetsutviklingen og de potensielle gevinstene ved å ta i bruk nye måter å organisere arbeidet på. En empirisk studie gjennomført av EU-kommisjonen finner at innføringen av nye metoder for å måle produktivitet og nye avlønningssystemer er viktig for å sikre at endringer i organiseringen av arbeidet blir vellykket. [115]

For det tredje kan et sentralisert lønnsfastsettelsessystem være sårbart overfor *endringer i måten å organisere offentlig tjenesteproduksjon på.* Offentlig tjenesteproduksjon har økt kraftig på 1990-tallet, og vil fortsette å øke som

114.NOU 1999: 34, «Nytt millenium – nytt arbeidsliv?».
115.European Commission, DGV: «New forms of work organisation: Case studies» 1998.

følge av demografiske endringer og vedtatte reformer innen helse- og omsorgssektoren. Begrenset tilgang på arbeidskraft og hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi, bidrar til at det blir stilt stadig større krav om en bedre ressursutnyttelse innenfor sektoren, jf. kapittel 6 og 13.3. Samtidig er det en klar tendens til at brukerne av tjenestene stiller klarere krav til tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene som tilbys, og at de i mindre grad er opptatt av hvordan produksjonen av tjenestene er organisert, jf. kapittel 7. Disse tendensene er bl.a. reflektert i et press i retning av konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon. Dette medfører utfordringer for lønnsdannelsen.

Ved konkurranseutsetting kan driftsansvaret overføres fra offentlig til privat sektor. I de tilfeller dette skjer vil det ofte måtte etableres egne tariffavtaler mellom ansatte og arbeidsgivere. Ved overdragelse av driftsansvaret vil private virksomheter være forpliktet av det eksisterende tariffavtaleverket ut gjeldende tariffavtaleperiode. Det er imidlertid rimelig å anta at private tilbydere etter hvert vil søke å tilpasse tariffavtaleverket for å kunne organisere produksjonen på andre måter og for å kunne tiltrekke seg arbeidskraft med ønskede kvalifikasjoner. Dette kan bl.a. innebære mer fleksible og resultatorienterte avlønningssystemer. I noen tilfeller ser en også at private virksomheter har lavere kostnader gjennom å tilby dårligere pensjonsvilkår og andre velferdsordninger til de ansatte.

Selv om dagens tariffavtaleverk i kommunal sektor er karakterisert ved betydelig fleksibilitet, særlig etter innføringen av minstelønnssystemet i 1996, vil kommunale virksomheter som deltar i anbudskonkurranser kunne ha en konkurranseulempe ved at de må ta utgangspunkt i et annet tariffavtaleverk enn virksomheter i privat sektor. En del kommunale virksomheters inntreden i NHO kan tolkes som uttrykk for et behov for et mer fleksibelt avtaleverk. Det kan være en risiko for at virksomheter i det kommunale tariffavtaleområdet taper i anbudskonkurranser, ikke pga. manglende effektivitet, men fordi bruken av avtaleverket ikke er tilpasset den nye konkurransesituasjonen og derfor kan virke hemmende. Mer generelt fører økt fleksibilitet på et område til et press i retning av økt fleksibilitet på andre områder.

Lederlønninger og opsjoner

I mange land har lederlønninger og bruk av opsjoner vokst sterkt de siste årene. Dette har vært særlig markert i USA, men denne trenden ser ut til å gjøre seg gjeldende i de fleste andre industrialiserte land. I tillegg til regulære lønnstillegg, har bruken av opsjonsavtaler i arbeidsforhold blitt mer vanlig. I USA utgjorde ved utgangen av 1998 aksjer og opsjoner med bakgrunn i avlønning til de ansatte 13,2 pst. av selskapenes egenkapital. [116] Selv om aksjer og opsjoner også gis til «vanlige» ansatte, er det toppledelsen som mottar hoveddelen.

Som forklaring på den sterke veksten i lederlønninger i mange land, er det pekt på at valg av leder har avgjørende betydning for bedriftens drift, strategi og resultat, og at bedriftene må tilby tilstrekkelig høy lønn for å tiltrekke seg dyktige ledere. I tillegg ses trolig lederlønningene mer direkte i forhold til

116.Economist, 7. august 1999.

bedriftenes resultat enn øvrige lønninger. En sterk oppgangskonjunktur med store overskudd i bedriftene slår særlig ut i lederlønningene. Økende bruk av opsjonsavtaler i arbeidsforhold har bidratt til den kraftige veksten i lederavlønning internasjonalt.

Det er nyttig å skille mellom bruk av opsjoner i etablerte og ofte store selskaper og bruk av opsjoner i små firmaer med høy forventet vekst. I små firmaer med høy forventet vekst utgjør ofte de ansattes kunnskapskapital den viktigste innsatsfaktoren. Ofte kan bedriftens «lønnsevne» være for lav til å tiltrekke seg personer med sterkt etterspurt kunnskapskapital. I slike selskaper, særlig innenfor IKT-bransjen, har derfor bruk av opsjoner blitt en hensiktsmessig måte å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft på, og ikke bare ledere. Samtidig gir dette uttrykk for at arbeidstakerne i økende grad krever en større andel av avkastningen på sin kunnskapskapital.

I etablerte selskaper som har «råd» til å betale høy fast lønn, er begrunnelsen for og effekten av opsjoner annerledes. Opsjonene har i stor grad blitt tildelt topplederne i bedriftene. Hovedhensikten har vært å bidra til mer effektiv drift av selskapene gjennom å påvirke lederne til først og fremst å tenke på selskapets overskudd og markedsverdi, slik at markedsverdien økes til fordel for eierne. Slike opsjonsordninger har vært kritisert for i noen grad også være en skattemessig tilpasning av lønningene til toppledere. I tillegg har det vært reist spørsmål om opsjonsordningene faktisk bidrar til å øke selskapets markedsverdi og i hvilken grad toppledelsen bestemmer sin egen lønn.

Bruken av opsjoner har vært særlig utbredt i USA og det er nyttig å referere erfaringene derfra, bl.a. oppsummert av Murphy (1998) [117] :

- Enkelte studier finner at opsjonsordninger for ledere kan bidra til økt markedsverdi av selskapene. Samlet sett er det, til tross for betydelig forskning, likevel lite empirisk belegg for å konkludere at opsjonsordninger bidrar til mer effektiv drift og økt markedsverdi av selskapene.
- Avlønning til ledelsen i et selskap bestemmes av selskapets styre. I de fleste store amerikanske selskaper er det en avlønningskomite som består av to eller flere av de eksterne styremedlemmene. Denne komiteen har begrensede ressurser og er som regel avhengig av forslag fra administrasjonen om utforming av avlønningssystemer. Murphy finner at avlønningskomiteene med få unntak gjør sin jobb med dyktighet og integritet. Likevel er Murphys konklusjon at hele beslutningsordningen gir en betydelig skjevhet til fordel for toppledelsen, og dermed bidrar til en utvikling i retning av stadig mer opsjoner. Årsaken til dette er at toppledelsen har initiativet, og ved den store usikkerhet som er om hvilket avlønningssystem som er rimelig, vil avlønningskomiteen og styret ha en tendens til å akseptere ledelsens forslag.
- Andre økonomer har pekt på at opsjoner kan føre til at toppledelsen har en annen holdning til risiko enn selskapets eiere. Avhengig av hvordan opsjonsordningen er utformet, kan dette både føre til overdreven forsiktighet og overdreven gambling fra toppledelsens side.
- Ettersom kostnadene ved opsjonsordningene i USA ikke trekkes fra overskuddet på vanlig måte i regnskapet, kan opsjonsordninger bidra til at reg-

117.Murphy: «Executive compensation», Kapittel 38 i Handbook of Labour Economics, North-Holland 1998.

> nskapene gir misvisende informasjon om selskapenes inntjening, noe som igjen kan påvirke stabiliteten i aksjemarkedet. I 1996, da meldinger om økende overskudd i amerikanske selskaper bidro til stigende aksjekurser, var den faktiske situasjonen at overskuddene sank hvis en tok hensyn til kostnadene knyttet til opsjonsordningene. [118]

De internasjonale trendene i retning av økte lederlønninger gjør seg også gjeldende for Norge. Lønnsveksten for ledere har vært betydelig sterkere enn lønnsveksten for øvrige lønnsmottakere de siste 5 årene, og lønnsveksten har vært sterkere jo større bedriften er. Fra 1995 til 1999 var lønnsveksten for lønnstakere 21,3 pst., mens den var om lag 58 pst. for lederne i de største bedriftene. Gjennomsnittlig lønnsnivå for denne gruppen, som i alt omfatter rundt 500 ledere, var drøyt 1 mill. kroner i 1999. [119] Dette inkluderer fordel ved erverv og fordel ved salg/innløsning av opsjoner i arbeidsforhold. Ledere utgjør en liten gruppe, og særskilte tillegg til denne gruppen gir således lite utslag i den totale lønnsveksten. Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene har presentert tall som viser at den høyest betalte gruppen ledere i aksjeselskaper, det vil si de som ledet bedrifter med flere ansatte enn 250, i 1999 hadde et gjennomsnittlig lønnsnivå på vel 1 mill. kr og en gjennomsnittlig lønnsvekst på 16,5 pst. Både lønnsnivået og gjennomsnittlig lønnsvekst er imidlertid sterkt påvirket av den fjerdedelen innenfor denne lille gruppen som har høyest lønnsnivå, hvor dette i gjennomsnitt er vel 2 mill. kr og lønnsvekst i gjennomsnitt er 25,6 pst. For de øvrige 75 pst. var gjennomsnittlig lønnsnivå i fjor i overkant av 700 000 kroner og lønnsveksten var i overkant av 8 pst.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at bruken av opsjoner i arbeidsforhold i Norge falt fra 19 600 til vel 1 000 i perioden 1995 til 1998. Dette skyldes trolig skatteskjerpelsen på opsjoner i arbeidsforhold som fant sted i 1996. Selv om de fleste forbinder opsjoner med nyoppstartede IKT-bedrifter, er de fleste opsjonsavtalene innrapportert fra store og etablerte selskaper innenfor industri og forretningsmessig tjenesteyting. Ettersom antall etableringer av små IKT-selskaper har økt kraftig siden 1998, er imidlertid dette bildet trolig noe endret nå. Regjeringen foreslo våren 2000 overfor Stortinget å myke opp reglene for skattlegging av opsjoner. Forslaget innebærer en reversering av skatteskjerpelsen i 1996. Utfra erfaringen i andre land vil en endring av skattereglene trolig innebære vekst i bruken av opsjoner i arbeidsforhold.

Det har i Norge vært betydelig oppmerksomhet om bruken av avtaler med omfattende etterlønns- eller sluttvederlagsordninger for toppledere, såkalte «gyldne fallskjermer». Slike avtaler er imidlertid ikke begrenset til toppledere, og har bl.a. vært benyttet i stor utstrekning i en rekke statsaksjeselskaper i forbindelse med nedbemanningsprosesser. Ansatte i disse selskapene har mottatt tilbud om etterlønn i opptil tre år. Oppmerksomheten rundt topplederne sluttvederlagsordninger knytter seg trolig til den absolutte størrelsen av ordningene, samtidig som en del av avtalene er svært gunstige og bl.a. inkluderer gode pensjonsordninger i tillegg til etterlønn. Pensjonsordninger kan imidlertid være gode uten at de er knyttet til bruken av slike avtaler som beskrevet ovenfor. Eksempler er ordninger som er tilknyttet særaldersg-

118.Economist, 7. august 1999.
119.Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (juni 2000).

renser eller annen form for tidligavgang som gjelder generelt for spesielle grupper eller stillinger. Slike pensjonsordninger bør derfor ikke sammenblandes med begrepet gylden fallskjerm

Bruk av såkalte «gyldne fallskjermer» blir ofte forklart med at toppledere har større jobbusikkerhet enn andre lønnsmottakere. Dette reflekterer at ledere står i en særstilling i en virksomhet, både ved betydningen for virksomhetens drift og ved at det ofte er vanskelig å omplassere ledere innen virksomheten. Det vil dermed oftere være behov for å si opp ledere enn andre lønnsmottakere. Høyere reell jobbusikkerhet for ledere bør avspeiles i ledernes avlønning, eller i avtaler om sluttvederlag. Oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven er imidlertid det samme for ledere som for andre lønnsmottakere. Dersom en oppsagt leder benyttet seg av det lovfestede oppsigelsesvernet, kunne det skape betydelige vansker for selskapet. Selv om det er svært sjelden dette skjer, kan oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven bidra til at selskapene tilbyr meget høy kompensasjon til oppsagte ledere.

Den internasjonale utviklingen i utformingen av avlønningssystemer for ledere og bruken av opsjoner innebærer utfordringer for lønnsdannelsen i Norge. Norske lederlønninger er gjennomgående lave i et internasjonalt perspektiv. På noen områder er arbeidsmarkedet for ledere delvis overlappende mellom Norge og andre land. Norske bedrifter som ønsker å rekruttere personer som har lederjobber i andre land som reelle alternativ, må ta hensyn til avlønningen i utlandet. I hovedsak er likevel markedet for ledere nasjonalt, og da har lønnsnivået for ledere i andre land mindre relevans.

For den enkelte virksomhet er det avgjørende at avlønningen av lederne er tilstrekkelig høy til at virksomheten kan sikre seg gode kandidater. Imidlertid konkurrerer ulike virksomhet i stor grad om de samme personer, slik at dersom noen virksomheter tilbyr mer, vil andre virksomheter også kunne bli tvunget til å øke sitt tilbud. Disse negative indirekte virkningene kan innebære at virksomhetene samlet sett er tjent med lavere avlønning av lederne enn det den enkelte virksomhet isolert sett ønsker.

Avlønningen av ledere i norske virksomheter må også ses i sammenheng med lønnsdannelsen ellers i samfunnet. Sterk vekst i lederlønningene kan gjøre det vanskeligere å få allmenn oppslutning om moderate lønnsoppgjør og bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske samarbeidet. Høye tillegg til lederne kan også gi inntrykk av at bedriftene har større overskudd å fordele i lønnsoppgjørene enn hva som er realiteten.

I Sverige har en siden 1997 praktisert en ordning med retningslinjer for ansettelsesvilkår for personer i ledelsen av heleide statlige selskaper, der det bl.a. heter at lønnsnivået skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende. I brev av 12. april d.å. skriver Statsministeren bl.a. at «Regjeringen vurderer hvorvidt det vil være hensiktsmessig å innføre slike retningslinjer også i Norge.» En bør også vurdere om det er mulig å utarbeide retningslinjer for næringslivet forøvrig, som da må være av veiledende karakter.

Konsekvensene for lønnsdannelsen av lavere inflasjon i utlandet

Internasjonalt legges det stadig større vekt på å holde stabile priser. Dersom en legger til grunn at det i euroområdet kan bli en årlig inflasjonsrate på 1–2 pst., og at det oppnås en årlig produktivitetsvekst på 2 pst., vil det over tid være

rom for en årlig nominell lønnsvekst på 3–4 pst. Hvis en skal kunne opprettholde den kostnadsmessige konkurranseevnen og en stabil valutakurs, må en utvikling i Norge være tilpasset den lavere pris- og kostnadsveksten internasjonalt. Dette medfører to utfordringer for lønnsdannelsen:

– den nominelle lønnsveksten framover må være betydelig lavere enn det som var vanlig tidligere. Dette krever en nedjustering av inflasjonsforventningene, og
– ettersom nominelle lønninger er svært stive nedover, gir lavere nominell lønnsvekst mindre rom for justering av relative lønninger. Endringer i relative lønninger knyttet til endringer i etterspørsel- og tilbudsforhold i arbeidsmarkedet kan bli mer krevende å gjennomføre med en lavere samlet lønnsvekst. Dersom lønnsdannelsen ikke tilpasser seg den lavere nominelle rammen, kan resultatet bli høyere arbeidsledighet.

Betydningen av grunnrentenæringer for lønnsdannelsen

Norsk økonomi er kjennetegnet av et betydelig innslag av næringer hvor produksjonsgrunnlaget er naturbasert i den forstand at utvinning eller bearbeiding av en naturressurs er et sentralt trekk ved virksomheten. Under visse omstendigheter vil deler av den verdiskaping som oppstår ved denne virksomheten være grunnrente dvs. inntekt som ikke kan tilbakeføres til bruk av tradisjonelle innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital.

Grunnrentenæringene vil, særlig dersom det offentlige ikke er i stand til å hente ut hele grunnrenten, være i stand til å avlønne innsatsfaktorene bedre enn f.eks. rotløse næringer, ved at noe av grunnrenten tilfaller produksjonsfaktorene som brukes i næringen. Dette er særlig tilfellet dersom lønnsdannelsen i stor grad foregår næringsvis eller bransjevis, slik at innsatsfaktorprisene kan variere mellom sektorer. Dersom dette faktisk blir tilfellet, kan lønnsnivået i økonomien bli høyere enn om grunnrenten som helhet tilfalt det offentlige. Konsekvensene er at omfanget av de rotløse næringene da blir mindre. Dersom myndighetene ikke ønsker at så skal skje, må en organisere lønnsdannelsen i disse næringene slik at lønnsveksten i frontfaget også her blir retningsgivende. Dersom bedriftene er organiserte som private bedrifter, kan en slik ordning være vanskelig å få til. I mange situasjoner vil myndighetene da bare ha tvungen lønnsnemnd som virkemiddel og det kan i praksis være grenser for hvor systematisk dette kan brukes. De ansatte vil derfor ha insentiver til å presse fram en omorganisering av virksomheten slik at bedriftene står friere i lønnsfastsettelsen for dermed å omgjøre en del av grunnrenten til driftskostnader.

Fellesordningene i privat sektor

En rekke fellesordninger er i dag inkludert i tariffavtalene. De viktigste fellesordningene er avtalefestet pensjon (AFP), sluttvederlag (SLV) og opplærings- og utviklingsfond. Ordningene, som representerer kostnader for bedriftene, påvirker således konkurranseevnen. Ordningene ble etablert mellom LO og NHO, og vedtektene er en del av forhandlingsgrunnlaget mellom disse partene. AFP og SLV styres i henhold til de fastlagte vedtektene, og sty-

ret utgjøres av LO og NHO. Sosial- og helsedepartementet er vedtektspart i tillegg til LO og NHO. Fellesordningene omfatter i all hovedsak alle hovedparter i næringslivet.

NHO er den klart største bidragsyteren til ordningen. Staten yter også betydelige bidrag til ordningen.

Også i offentlig sektor finnes det AFP-ordninger, der reglene for uttak er svært lik ordningen i privat sektor. Finansieringen er delvis en annen ved at det ytes et særskilt statlig tilskudd til ordningen i privat sektor.

12.3.6 Utvalgets vurderinger

Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet er gjennom en koordinert lønnsdannelse å oppnå lavere ledighet på varig basis enn det ville vært mulig uten slik koordinering. Samtidig er det avgjørende at det inntektspolitiske samarbeidet og lønnsdannelsen er i samsvar med og bidrar til høy verdiskaping og en god utnyttelse av arbeidskraften – det må bidra til høy yrkesdeltakelse, en effektiv fordeling av arbeidskraften mellom sektorer og virksomheter, og at arbeidstakerne er motiverte for å jobbe effektivt og for å øke sin kompetanse.

Et koordinert system for lønnsfastsettelse innebærer at det i forkant av tariffrevisjonene foreligger en felles forståelse mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden (LO, YS, AF, Akademikerne, NHO, KS AAD og HSH) om de økonomiske rammebetingelsene for oppgjørene. Kontakten mellom partene i forkant av oppgjørene må ta sikte på at utfallet av lønnsoppgjørene skal fungere godt for alle parter. En stor grad av koordinering i lønnsfastsettelsen, som er selve kjernen i det inntektspolitiske samarbeidet, kan bare opprettholdes over tid hvis alle de involverte grupper ser seg tjent med en slik koordinering. Denne formen for koordinering innskrenker ikke den frie forhandlingsretten.

For å sikre lav arbeidsledighet og trygge arbeidsplasser må lønnsveksten i Norge være på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere. Sett i lys av store oljeinntekter og et stramt arbeidsmarked vil dette bli en krevende målsetting i årene framover, særlig i perioder med høy ledighet hos handelspartnerne. Det er bare hvis produktivitetsveksten i Norge er høyere enn hos handelspartnerne at det blir rom for høyere lønnsvekst. Utvalget vil peke på at en lønns- og prisvekst som blir liggende over lønns- og prisveksten hos våre handelspartnere vil føre til høye renter og svekket konkurranseevne, noe som over tid vil bidra til at virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse vil bli svekket. Dette vil skape store omstillingsproblemer med økende arbeidsledighet og lavere økonomisk vekst, ikke minst når oljeinntektene avtar.

For å oppnå en god utnyttelse av arbeidskraften må profilen i lønnsoppgjørene være tilpasset behovene innen hvert område. Videre er det behov for lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen. De lokale forhandlingene ved bedriftene skal ta utgangspunkt i den enkelte bedrifts økonomiske situasjon, dvs. bedriftens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne. Lønnsdannelsen må også avspeile virksomhetenes behov for å få tak i kvalifisert arbeidskraft, både i privat og offentlig sektor.

Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne

være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen.

Under lønnsoppgjørene utover på 1990-tallet har det kommet til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Etter utvalgets vurdering er det på flere områder nødvendig å vurdere endringer i måten lønnsdannelsen fungerer på i dag. Dette er knyttet til:

- mulighetene for koordinering for å ivareta hensynet til at lønnsveksten skal ligge på nivå med våre handelspartnere,
- hvorvidt hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene ivaretas på en tilstrekkelig god måte,
- hvordan nye sosiale reformer behandles,
- lønnsdannelsen i offentlig sektor,
- behovet for å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endret organisering av offentlig tjenesteproduksjon,
- avlønning av ledere, opsjoner og medeierskap og
- lønninger for andre grupper.

Mulighetene for koordinering for å ivareta hensynet til at lønnsveksten skal ligge på nivå med våre handelspartnere

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er basert på at et klart definert frontfag eller forhandlingsområde setter rammen for hvilken samlet lønnsvekst konkurranseutsatt sektor kan tåle, og dermed hvilken ramme som bør gjelde for lønnsveksten i de påfølgende oppgjørene. Dette prinsippet har bred oppslutning blant partene i arbeidslivet. Hittil har frontfaget vært verkstedsoverenskomsten ved forbundsvise oppgjør og områder som representerer industrien ved sentrale oppgjør. Som vist i tabell 12.3.1 har lønnsveksten gjennom 1990-tallet i stor grad vært parallell for de store forhandlingsområdene, selv om det også har vært en del avvik ved at noen har hatt betydelig høyere lønnsvekst og andre betydelig lavere lønnsvekst. Derimot skal profilen på oppgjøret i frontfaget ikke diktere profilen i de påfølgende oppgjørene.

En frontfagsmodell er avhengig av at de kollektive overenskomstene som innbefattes i frontfaget, på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten innenfor internasjonalt konkurranseutsatt sektor. Endring i næringssammensetningen kan føre til at de overenskomster som utgjør frontfaget vil kunne endres. Ellers vil oppgjørene i de øvrige sektorene, etter utvalgets oppfatning, mangle et viktig holdepunkt.

Frontfagets retningsgivende funksjon i inntektsoppgjørene svekkes av at lønnsglidningen ikke er kjent under de påfølgende oppgjørene og at frontfaget ikke omfatter funksjonærene. Derfor har rammen som frontfaget setter hatt avtakende troverdighet hos partene i offentlig sektor og deler av privat sektor.

Funksjonærgruppen, som utgjør om lag halvparten av lønnsmassen i NHO-området, får i hovedsak sine lønninger fastsatt lokalt i den enkelte virksomhet. Dermed vil lønnsveksten i denne gruppen ikke være kjent når forhandlingene for arbeiderne i frontfaget er gjennomført. Gjennom flere år har funksjonærene hatt en sterkere lønnsvekst enn arbeiderne, noe som svekker frontfagets autoritet som fastsetter av ramme for den samlede lønnsveksten.

Framover kan en tenke seg å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet gjennom å styrke frontfagsmodellen og/eller å sørge for et større innslag av koordinering mellom organisasjonene på kontinuerlig basis. Disse to elementene kan virke gjensidig forsterkende på hverandre. Styrking av frontfagsmodellen vil trolig være en mer robust strategi hvis en samtidig får til større innslag av koordinering mellom organisasjonene på kontinuerlig basis. For at denne strategien skal gi gode resultater, må også den økonomiske politikken for øvrig rettes inn med sikte på en balansert utvikling i norsk økonomi, jf. kapittel 11.

Slik meklings- og voldgiftsinstituttet har fungert, har profilen som har vært framforhandlet i frontfaget påvirket profil og innretning i de påfølgende oppgjørene. Dette forholdet har blitt forsterket ved samordnede oppgjør – der det forhandles samtidig i frontfaget og flere andre områder. I 2000-oppgjøret bidro dette til å gjøre det vanskelig å holde rammen fra frontfaget i områder med et større innslag av lavtlønte.

Utvalget har drøftet flere forhold som vil kunne bidra til å øke frontfagets troverdighet med hensyn til å sette rammen for hvilken lønnsvekst konkurranseutsatt sektor kan tåle, og dermed hvilken ramme som bør være retningsgivende for de påfølgende oppgjørene. Et alternativ vil kunne være å søke etter mekanismer/teknikker som i større grad sikrer bedre oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i funksjonærlønningene i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Dersom de samlede rammer i denne sektoren systematisk viser seg å overstige det en ser for seg i lønnsoppgjøret, kan mulige alternativer være å endre «timingen» av oppgjørene (dvs. utløpstidspunktet for tariffavtalene i enkelte områder) eller innføre en reguleringsordning. Et problem med slike endringer er at de kan gi lønns-lønns-spiraler i gitte situasjoner. Generelt har de fleste land forsøkt å unngå indeksering i lønnsdannelsen fordi det har virket sterkt lønnsdrivende. Unntaket er Danmark som lenge har hatt en reguleringsordning for offentlig ansatte.

Frontfagsmodellen og det inntektspolitiske samarbeidet påvirkes også av andre deler av det institusjonelle systemet (meklingsinstitutt, tvistelovgivning og ufravikelighetsnormer). Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå nærmere inn på disse problemstillingene, jf. Stabel-utvalgets mandat.

Endringer i næringsstruktur og sammensetning av arbeidsstyrke innenfor internasjonalt konkurranseutsatte næringer kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en tilstrekkelig grad av koordinering gjennom frontfagsmodellen. Dette vil øke kravene til koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet. Å gjøre dette gjennom lønnslover eller et permanent Arntsen-utvalg vil være svært drastiske inngrep i det norske forhandlingssystemet. At partene gjennom Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene belyser utsiktene for lønnsveksten hos våre handelspartnerne i avtaleåret, slik de gjorde i sin siste rapport, kan sammen med anslaget på prisveksten innenlands, virke retningsgivende for lønnsoppgjørene. Dette vil mer direkte knytte lønnsveksten i de deler av økonomien som i liten eller ingen grad er utsatt for internasjonal konkurranse til lønnsveksten hos handelspartnerne. Mer stabile inflasjonsforventninger internasjonalt vil trolig også gjøre det enklere å komme fram til en felles oppfatning av hva de realistiske rammene for lønnsveksten i Norge er.

Å opprettholde konkurranseevnen er sentralt i den norske modellen for lønnsfastsetting. Det er derfor viktig med god oversikt over utviklingen i de samlede lønnskostnadene og produktiviteten både i Norge og hos våre handelspartnere. De senere årene har det blitt klarere at tall for arbeidsproduktiviteten i norsk industri ikke på en god måte kan sammenliknes med våre handelspartnere. Samtidig er det uklarheter med hensyn til hva som inkluderes i de indirekte lønnskostnadene i ulike land.

Konklusjon: Etter utvalgets vurdering er det ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, i tråd med drøftingen over, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene. Også framover virker det hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper, inkludert funksjonærene. Samtidig er det viktig at det finner sted koordinering mellom arbeidsgiverne før det forhandles ferdig i frontfaget. Dette er viktig for å sikre at frontfaget gir et resultat som det er realistisk å forvente at de påfølgende oppgjørene kan følge, og for at utfallet i frontfaget skal fungere godt i forhold til de påfølgende oppgjør. Jo mindre representativt frontfaget er for de internasjonalt konkurranseutsatte sektorer, jo mer krevende blir en slik koordinering.

For å unngå at enkelte sektorer får et systematisk etterslep i samlet lønnsvekst, er det viktig at de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten. Det bør utvikles mekanismer/teknikker som i større grad sikrer god oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i funksjonærlønningene i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren.

Etter utvalgets mening er frontfagsmodellen ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere. Dersom dette skjer, må en se på andre måter å forhindre systematisk etterslep i andre sektorer.

Utvalget vurderer det som ønskelig at tall for produktivitet og lønnskostnader for Norge på en bedre måte enn i dag kan sammenliknes med våre viktigste handelspartnere, og utvalget foreslår at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene tar et initiativ i denne sammenheng.

Hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene

I en økonomi som den norske, hvor hovedorganisasjonene spiller en sentral rolle i tariffoppgjørene, vil et godt system for lønnsfastsettelse måtte kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. Det må være tilstrekkelig sentral koordinering til å sikre en lønnsutvikling som er i samsvar med våre handelspartnere. Dersom lønnsfastsettelsen utelukkende tar lokale hensyn, vil det kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. Samtidig må det være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Koordinering i lønnsfastsettelsen innebærer begrensninger på handlefriheten til den enkelte virksomhet, og i noen sammenhenger kan dette opp-

fattes som sterkt styrende av enkelte grupper. Dette kan gi motivasjon for virksomheter og arbeidstakergrupper til å forlate hovedorganisasjonene, og eventuelt også forlate den organiserte lønnsfastsettelsen, for dermed å kunne få økt handlefrihet. Dersom en slik tendens skulle bli utbredt, ville det over tid undergrave muligheten for koordinering i lønnsfastsettelsen. Etter utvalgets vurdering vil det derfor over tid være slik at tilstrekkelig lokal fleksibilitet er en forutsetning for å kunne videreføre koordineringen.

Det er store forskjeller mellom de ulike avtaleområdene med hensynet til graden av lokal fleksibilitet i lønnsfastsettelsen. Gjennomgående er det betydelig større fleksibilitet i privat enn i offentlig sektor. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at en større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Utvalgets medlem Skard viser til at undervisningspersonale i kommunene/fylkeskommunene har staten som avtalemotpart mens kommunene/fylkeskommunene har arbeidsgiver- og budsjettansvar. En slik ordning vanskeliggjør en helhetlig personalpolitikk for undervisningspersonalet. Ordningen kan dermed også begrense mulighetene for omstilling og effektivitet i kommunesektoren.

Innføring av sosiale reformer og myndighetenes rolle

Ulike sosiale reformer har vært sentrale forhandlingstemaer i mange av oppgjørene siden 1970-tallet. Nye sosiale reformer og velferdsordninger bidrar på samme måte som lønnstillegg til å øke bedriftenes arbeidskraftskostnader. Reformene har i hovedsak blitt forhandlet fram i LO-NHO-området, enten gjennom sentrale forhandlinger i samordnede oppgjør eller gjennom forhandlinger i frontfaget i forbundsvise oppgjør. Ved at sosiale reformer tas opp av brede hovedorganisasjoner med mulighet til å ta helhetssyn, kan en få avveininger mellom lønn og sosiale forbedringer. Dette er ikke mulig ved desentralisert lønnsfastsettelse. Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette kan medføre at ordningene blir utformet på en måte som kan være mindre egnet for andre tariffområder enn for LO-NHO-området.

Fellesordningene i privat sektor omfatter nå i hovedsak alle hovedpartene i arbeidslivet. Det er således ønskelig at hovedorganisasjonene i privat sektor deltar i utformingen av ordningene. *Utvalgets medlem Ellingsen* vil på dette punktet vise til sin særmerknad, som i sin helhet er gjengitt på slutten av dette kapitlet, hvor det blant annet framgår at det etter hennes vurdering er viktig at partene som i dag bidrar til ordningen, men får lite ut, sikres innflytelse over utviklingen og rammeverket for ordningen.

LO-NHO-områdets ledende rolle i forbindelse med sosiale reformer henger blant annet sammen med at disse oppgjørene gjerne kommer først, og at området har en betydelig størrelse. Hensikten med frontfagsmodellen er imidlertid å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgangspunktet er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og

gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget.

Innføringen av nye sosiale reformer er ofte betinget av bidrag fra staten. Statlige bidrag ved lønnsoppgjørene bæres i all hovedsak av de sysselsatte og næringslivet over de ordinære skatter og avgifter. En må derfor vurdere om fordelene ved statlige bidrag ved lønnsoppgjørene, inklusiv gevinst ved en eventuell økt sysselsetting, overstiger kostnadene knyttet til økte skatter eller kutt i andre offentlige utgifter. Imidlertid er det ofte liten tid til en tilfredsstillende utredning av konsekvensene av tiltakene, noe som øker risikoen for at en fatter beslutninger på mangelfullt grunnlag.

Drøftingen over tilsier:

- Større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.
- Det er viktig at de samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av sosiale ordninger, inklusiv kostnaden ved statlige bidrag, utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte. Dette er særlig viktig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.

Lønnsdannelsen i offentlig sektor

I det statlige og det kommunale tariffområdet skal hoved- eller forhandlingssammenslutninger i hver sektor komme fram til likelydende hovedtariffavtaler. Det er blitt uttrykt misnøye med dette, ettersom organisasjonene med størst forhandlingsstyrke og som representerer flertallet av arbeidstakerne i stor grad dominerer arbeidstakersidens innflytelse på utformingen av tariffavtalene. Dette har resultert i stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede potter til lokale forhandlinger. Dette har presset lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen. Sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette også bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor, jf. avsnitt 12.3.3. En slik utvikling vil over tid undergrave både oppslutningen om den norske lønnsforhandlingsmodellen og offentlig sektors evne til rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft for å utføre de oppgaver den er pålagt. I tillegg vil begrensede muligheter for lokale tilpasninger kunne gjøre det vanskeligere å oppnå en effektiv offentlig sektor gjennom organisasjonsendringer eller endringer i andre arbeidsvilkår enn lønn.

Det er i utvalget blitt diskutert hvilke endringer som kan bidra til å redusere disse problemene:

- En kan vri fordelingen av den samlede potten vekk fra generelle kronetillegg og over mot prosentvise tillegg og større andel av potten til lokale forhandlinger og sentrale justeringsforhandlinger. Eventuelt kunne en ha kronetillegg opp til et visst punkt på lønnsskalaen, og prosenttillegg derfra og oppover.
- En kan opprette et forhandlingsutvalg bestående av alle hoved- eller forhandlingssammenslutningene som forhandler sammen overfor den offentlig arbeidsgiverpart. Dette er systemet i statsoppgjørene i Danmark. Det danske systemet innebærer at avtalen må godkjennes av alle hovedorganisasjonene, dvs. at alle er i konflikt hvis en av organisasjonene

forkaster avtalen. Fordelen med en slik ordning er at den tvinger organisasjonene til å samarbeide mer om fordelingen av tilleggene. En ulempe er at den kan gi et økt konfliktnivå. I tillegg må den danske ordningen blant annet ses i sammenheng med at en større andel av de offentlige ansatte ikke har streikerett i Danmark sammenliknet med Norge.

– AF har spilt inn forslag om at det etableres en reguleringsordning som sikrer at det blir en automatikk i at lønnsveksten i offentlig sektor følger lønnsveksten i privat sektor som helhet. AFs forutsetning er at den dokumenterte mindrelønnsutviklingen kompenseres. I AFs modell legges det dessuten betydelig vekt på at de generelle lønnstilleggene må komme som prosentvise tillegg på tabellen.
– Akademikerne har spilt inn et forslag om at det inngås bilaterale forhandlinger mellom KS på den ene side og forhandlingssammenslutningene hver for seg på den andre side. Økonomien i slike avtaler må baseres på sentralt fastsatte rammer.

Boks 12.6 AFs forslag til forhandlingsmodell

AF har tidligere pekt på svakheter ved den norske forhandlingsmodellen. Arntsen-utvalget trakk også frem utfordringer for den norske lønnsforhandlingsmodellen. Dersom det fortsatt skal være slik at lønnsforhandlingene for den internasjonalt konkurranseutsatte sektor skal være retningsgivende for lønnsutviklingen totalt, må det foretas betydelige endringer i forhandlingsmodellen for offentlig sektor.

Tall fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) viser at den norske lønnsforhandlingsmodellen med verkstedindustrien som frontfag har ført til en kraftig mindrelønnsutvikling spesielt for skoleverket og kommunesektoren. Tall fra DTB viser også at det er grupper med høyere utdanning i offentlig sektor som relativt sett har det laveste lønnsnivået i forhold til grupper med tilsvarende utdanningslengde i privat sektor. Lønnsutviklingen for arbeidere i NHO-bedrifter har i perioden 1990–1999 vært 41,8 %. Tilsvarende tall for skoleverket og kommunesektoren er henholdsvis 36,6 % og 41,3 %. Øvrige store områder som beregningsutvalget presenterer tall for varierte fra 40,0 % til 51,1 %.

Det må etableres en ny forhandlingsmodell som eliminerer svakhetene ved eksisterende modell. Problemene mindrelønnsutviklingen har skapt er imidlertid så store i deler av offentlig sektor at en ny modell alene ikke løser problemene.

Krav til ny forhandlingsmodell

Ved innføring av en ny forhandlingsmodell må mindrelønnsutviklingen for utdanningsgruppene i offentlig sektor generelt, og skoleverket samt kommunesektoren spesielt kompenseres. Dette må skje over en kort tidsperiode. Dette er nødvendig for å løse problemene med å rekruttere og beholde personell i vitale deler av offentlig sektor. Det er også nødvendig for å kunne skape oppslutning om et fornyet solidaritetsalternativ – hvor hensynet til konkurranseevnen ivaretas. En ny forhandlingsmodell må sikre at lønnsutviklingen er på linje med det faktiske resultatet for privat sektor som helhet. For å sikre en parallell lønnsutvikling mellom offentlig og privat sektor, inn-

føres det en reguleringsordning. Avkastningen på utdanning i offentlig sektor må bli på linje med avkastningen på utdanning i privat sektor, og kjønnsbaserte lønnsforskjeller må fjernes slik at det etableres likelønn på tvers av sektorer.

For i større grad å kunne rekruttere og beholde nødvendig kvalifisert arbeidskraft, må lønnsdannelsen i offentlig sektor i større grad enn i dag være et resultat av desentraliserte lønnsforhandlinger. Det kollektive avtaleverk og en stor grad av sentral lønnsdannelse må imidlertid fortsatt være basisen for lønnsforhandl

Forslag til ny forhandlingsmodell

I de offentlige tariffavtaler innarbeides det en reguleringsklausul som baseres på at lønnstilleggene for inneværende år etterreguleres med mindre- eller merlønnsutviklingen i forhold til den gjennomsnittlige lønnsutvikling som faktisk har vært i det foregående år i hele privat sektor. Differansen i lønnsutvikling utlignes som et prosentvist likt tillegg for alle i tariffområdet alle tillegg og satser i tariffavtalene reguleres med tilsvarende prosentsats. Den samlede lønnsutviklingen i offentlig sektor blir da et resultat av den samlede lønnsutviklingen i privat sektor. Reguleringsordningen kan gjennomføres uten omfattende endringer i dagens tariffavtaler i offentlig sektor. Den tette koblingen mellom tariffavtalene gjennom et felles offentlig regulativ gjør det imidlertid vanskeligere å gjennomføre modellen, men dersom det fortsatt er ønskelig med et felles offentlig regulativ er også dette mulig.

Etter at det er enighet om hvordan det skal kompenseres for mindrelønnsutviklingen, kan modellen baseres på følgende hovedelementer.

1. De generelle tilleggene for hele tariffperioden avtales ved hovedtariffoppgjøret som prosentvise tillegg pr. 1.5 det enkelte år. Samtidig avtales også sentrale justeringer, eventuelt andre lønnsmessige tiltak og avsetninger til lokale forhandlinger i perioden.
2. På bakgrunn av det tekniske beregningsutvalgets tall for lønnsutviklingen i stat, KS-tariffområde og Privat sektor totalt sett, skal det fremforhandlede generelle tillegget pr. 1.5 det enkelte år reguleres med den prosentsats som tilsvarer forskjellen i lønnsutvikling mellom for eksempel det statlige tariffområdet og privat sektor totalt sett.
3. Dersom det i et av de dominerende offentlige tariffområdene fortsatt er en rest av mindrelønnsutviklingen i forhold til privat sektor, skal denne resten tilføres de lokale eller sentrale reguleringene.

Disse prinsippene i modellen må ligge fast. Ytterligere konkretisering må avtales mellom partene i det enkelte tariffområde.

Forslag til ny forhandlingsmodell fra AF og Akademikernes er gjengitt i henholdsvis boks 12.6 og 12.7. Forslagene i boksene er uttrykk for henholdsvis medlemmene Blankholm og Aanonsens synspunkter.

Boks 12.7 Akademikernes forslag til ny forhandlingsmodell i kommunesektoren

Større lokalt ansvar

Akademikerne mener lønnsfastsettelsen primært bør skje lokalt i den enkelte bedrift/virksomhet. Dette bør gjelde både privat og offentlig sektor.

Akademikerne mener det er nødvendig å øke mulighetene for kommuner/fylkeskommuner og virksomheter til å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft. Kommunesektoren preges av store variasjoner og behovene for arbeidskraft og kompetanse er ulike. Lønns- og forhandlingssystemet må baseres på sektorens behov for fleksibilitet i lønnsdannelsen.

90- årenes lønnsoppgjør i kommunesektoren har i sterk grad vært preget av mekling, konflikter og nemnder. Alle parter har forhandlet om fordelingen av den samme økonomiske rammen og interessemotsetningene har vært store.

Ny forhandlingsmodell

Grupper med høyere utdanning i offentlig sektor har et markert lavere lønnsnivå enn tilsvarende grupper i privat sektor. Forskjellen har vært økende de siste ti-årene. Måten frontfagsmodellen har vært praktisert på i offentlig sektor har ført til en stadig mer sammenpresset lønnsstruktur. Mange kommunale arbeidsgivere opplever nå problemer med rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Dette gjør det nødvendig å endre forhandlingsordningen i offentlig sektor slik at denne utviklingen snus.

I et nytt forhandlingssystem i kommunesektoren bør de sentrale avtaleparters rolle primært begrenses til å fastsette den økonomiske ramme for oppgjørene samt et nasjonalt minstelønnsnivå

for de ulike stillingsgrupper basert på utdanning, kompetanse og ansvar. De lokale parter står for den konkrete lønnsfastsettelsen.

Dersom partene enes om et felles syn på prinsipper for lønndannelsen i offentlig sektor åpner tariffavtalene for betydelig grad av økt grad av lokale forhandlinger og fleksibilitet. Erfaringene viser imidlertid at partene har ulike syn og Akademikerne fremmet derfor ved tariffrevisjonen pr. 1.5.2000 i kommunesektoren et krav om en ny forhandlingsmodell som kunne ivareta disse prinsippene. Hovedpunktene i modellen er som følger:

Forhandlinger om fordeling av den økonomiske rammen i kommunesektoren organiseres slik at det føres bilaterale forhandlinger mellom KS på den ene side og forhandlingssammenslutningene hver for seg på den andre side. Økonomien i slike avtaler må fastsettes gjennom forhandlinger. I en «Akademikeravtale» vil da partene (KS og Akademikerne) kunne bli enig om at hele eller en større del av rammen avsettes til lokale forhandlinger. Lønnstabell og lønnsrammer vil kunne avskaffes. Systemet vil da ha mange likhetstrekk med funksjonæravtalene i NHO-området og fordelingen av lønnsmidlene vil kunne tilpasses lokale behov.

Hensynet til faktorer som bare kan bedømmes på arbeidsplassene krever lokal lønnsdannelse. Fordelen med lokale forhandlinger er at de gir bedre samsvar mellom lønn, produktivitet og etterspørsel etter arbeidskraft. De lokale parter kan bruke individuelle vurderinger for å honorere dyktighet ans-

var og innsats. Lokal lønnsdannelse gir fleksibilitet og omstillingsevne. En forhandlingsordning hvor profilen avgjøres mellom to berørte parter, vil redusere muligheten for tvister og behovet for nemnder både på sentralt og spesielt lokalt nivå.

Konklusjon: Etter utvalgets vurdering åpner tariffavtalene i både det statlige og det kommunale tariffområdet for betydelig grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, avhengig bl.a. av hvor mye som settes av til justeringsforhandlinger og lokale tillegg. For å finne løsninger som kan fungere uten store konflikter, må imidlertid partene enes om et felles syn på prinsipper for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Særlig er dette knyttet til sammenpressingen av lønnsstrukturen i offentlig sektor og de økende forskjellene mellom grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor, jf. diskusjonen i strekpunktlisten ovenfor. Etter utvalgets vurdering bør rammene i offentlig sektor ta utgangspunkt i rammene i frontfaget. Innenfor denne totalrammen mener utvalget at profilen på oppgjøret i stat- og kommunesektoren bør bestemmes ut fra behovene i disse sektorene og partenes prioriteringer. Utvalget mener videre at hensynet til et velfungerende arbeidsmarked i offentlig sektor i årene framover tilsier at en må etablere ordninger som sikrer at offentlig sektor ikke systematisk får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor. Dette hensynet må reflekteres i de samlede bevilgninger til statlige og kommunale virksomheter og i overføringene til kommunesektoren. Det er også viktig å forhindre den økende forskjellen mellom lønningene i privat og offentlig sektor for grupper med høyere utdanning.

Både i det statlige og det kommunale tariffområdet ble partene ved siste lønnsoppgjør enig om at med utgangspunkt i det inntektspolitiske samarbeidet, offentlig sektors behov for omstilling og den økende konkurransen om arbeidskraften, skulle en nedsette partssammensatte interne arbeidsgrupper for å gjennomgå lønns- og forhandlingssystemet. I staten har arbeidsgruppen frist til 30. november 2001 og i kommunene er fristen 21. desember 2001.

Behovet for å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endret organisering av offentlig tjenesteproduksjon

Det er en klar tendens i retning av nye driftsformer herunder konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon, jf. kapittel 13.3. Dette medfører utfordringer for lønnsdannelsen. Med økende bruk av konkurranseutsetting og anbudskonkurranser er det rimelig å anta at private tilbydere vil søke å tilpasse tariffavtaleverket for å kunne organisere produksjonen mer effektivt og for å kunne tiltrekke seg arbeidskraft med ønskede kvalifikasjoner. Dette kan bl.a. innebære mer fleksible og resultatorienterte avlønningssystemer. Selv om dagens tariffavtaleverk i kommunal sektor er karakterisert ved betydelig fleksibilitet, særlig etter innføringen av minstelønnssystemet i 1996, vil kommunale virksomheter som deltar i anbudskonkurranser kunne ha en konkurranseulempe ved at de må ta utgangspunkt i et annet tariffavtaleverk enn virksomheter i privat sektor. En del offentlige virksomheter kan ut fra dette ønske å komme ut fra det statlige/kommunale avtaleverket for å oppnå økt fleksibi-

litet i lønnsfastsettelsen. Mer generelt fører økt fleksibilitet på et område til et press i retning av økt fleksibilitet på andre områder.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å se utformingen av tariffavtaleverket i offentlig sektor i sammenheng med endringer i organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon. Det er viktig å unngå at eksisterende kommunale virksomheter slås ut i anbudskonkurranser på grunn av at bruken av tariffavtaleverket ikke er tilpasset den nye konkurransesituasjonen.

Nye driftsformer innebærer ulike endringer for lønnsdannelsen. I enkelte sammenhenger vil det kunne føre til et press i retning av å redusere omfanget av opparbeidede goder så som pensjonsordninger. I andre sammenhenger kan nye driftsformer vanskeliggjøre koordineringen i inntektsoppgjørene forøvrig, dersom tariffavtalene for nye virksomheter leder til lønnsspiraler. Uheldig konkurranse mellom arbeidsgiverorganisasjoner på dette feltet kan undergrave et koordinert lønnsdannelsessystem.

Avlønning av ledere-, opsjoner og medeierskap

De siste årene har det vært en svært sterk lønnsvekst for bedriftsledere, særlig i de største bedriftene. Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene viser at ledere i bedrifter med mer enn 250 ansatte har hatt en samlet lønnsvekst på 50 pst. i perioden 1996–1999, mens den tilsvarende veksten for lønnstakere var 16 pst.

For den enkelte virksomhet er det avgjørende at avlønningen av lederne er tilstrekkelig høy til at virksomheten kan sikre seg gode kandidater. Avlønningen av ledere i norske virksomheter må imidlertid også ses i sammenheng med lønnsdannelsen ellers i samfunnet. Sterk vekst i lederlønningene kan gjøre det vanskeligere å få allmenn oppslutning om moderate lønnsoppgjør og bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske samarbeidet. Høye tillegg til lederne kan også gi inntrykk av at bedriftene har større overskudd å fordele i lønnsoppgjørene enn hva som er realiteten.

Fordi avlønningen av bedriftsledere har betydelige virkninger utover den enkelte virksomhet, jf. drøftingen i avsnitt 12.3.5 over, bør en vurdere om det finnes mekanismer som bidrar til at veksten i avlønningen av bedriftsledere holdes på linje med andre grupper. Blant annet av hensyn til den store betydningen ledelsen har for en virksomhets drift, er det ikke ønskelig med direkte inngrep i lederavlønningen i de enkelte virksomheter. Det kan være aktuelt å utarbeide retningslinjer som har til hensikt å begrense veksten i lederavlønningen, jf. omtale i avsnitt 12.3.5.

Det har i Norge vært betydelig oppmerksomhet om bruken av avtaler med omfattende etterlønns- eller sluttvederlagsordninger for toppledere, såkalte «gyldne fallskjermer». Det vil oftere være behov for å si opp ledere enn andre arbeidstakere, fordi ledere har særlig betydning for virksomhetens drift, og fordi de normalt er vanskeligere å omplassere. Høyere reell jobbusikkerhet tilsier økonomisk kompensasjon i form av lønn eller sluttvederlag. Oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven er imidlertid det samme for ledere som for andre lønnsmottakere. En del av avtalene om topplederes sluttvederlag fremstår som svært gunstige, og betydelig utover det som kan regnes som rimelig kompensasjon. Etter utvalgets mening bør det vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven kan bidra til at selskapene

tilbyr meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven.

Gjennom Stortingets oppmyking av opsjonsbeskatningen må det antas at utbredelsen av denne formen for avlønning vil øke, jf. avsnitt 13.2.3 om skattesystemet. Samtidig må vi anta at aksjer og opsjoner har medvirket til en lønnsutvikling blant ledere forut for denne endringen i overkant av hva andre lønnstakere har fått. På denne bakgrunn bør utviklingen i bruk av aksjer og opsjoner som avlønning kartlegges på linje med annen lønnsutvikling. Utvalget anbefaler at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Statistisk sentralbyrå får denne oppgaven og de nødvendige ressurser slik at det innarbeides fra neste ordinære rapport.

Med utgangspunkt i nye krav og muligheter som teknologi og internasjonalisering innebærer, vil det være naturlig at myndighetene og partene i fellesskap utreder ulike sider ved bruk av medeierskap og andre nye former for avlønning. En slik utredning bør kunne komme på initiativ fra regjeringen.

Lønninger for andre grupper

Begrensningene som det inntektspolitiske samarbeidet medfører for de deltakende parter, gir andre grupper muligheten til å komme relativt bedre ut, samtidig som de er med å dra fordel av de samfunnsøkonomiske fordelene av samarbeidet. I gjennomgangen av lønnsutviklingen for ulike grupper tidligere i dette kapitlet, framgår at det er betydelige grupper som har hatt klart høyere lønnsvekst enn andre. Utvalget vil påpeke at moderasjonen må gjelde alle. Det er viktig at organisasjoner som ikke direkte deltar i det inntektspolitiske samarbeidet respekterer de rammer som partene i dette samarbeidet enes om, ellers er det fare for at det kan utløses lønnsspiraler. I denne sammenheng er det viktig å sikre tilstrekkelig konkurranse i produktmarkedene, slik at ikke virksomheter med betydelig markedsmakt har mulighet til å presse opp lønningene utover det en ser ellers i arbeidslivet. Det gjelder også virksomheter som kan høste fordeler av grunnrente av naturressurser.

Særmerknad fra utvalgets medlem Ellingsen

Bedriftens lønnskostnader består både av de direkte lønnskostnadene samt de indirekte kostnadene som arbeidsgiveravgift, sykelønnskostnader, pensjonskostnader, i tillegg til andre pålagte og/eller fremforhandlede rettigheter i fellesordninger. Her er problemene:

- Dårlig statistikkunderlag for lønnskostnadene i tjenesteytende sektor
- Svake/ikke eksisterende tallgrunnlag for å anslå produktivitetsutviklingen i næringslivet, spesielt gjelder dette privat tjenesteytende sektor og offentlig sektor.
- Svake/til dels ikke eksisterende reelle oversikter/sammenlikninger av de indirekte kostnadene mellom ulike sektorer i Norge og mot våre viktigste handelspartnere
- Styringen av fellesordningene.

I dag er en rekke fellesordninger tatt med i tariffavtalene. Satsene og reguleringene av disse ordningene har vært en del av forhandlingsgrunnlaget

mellom LO og NHO. Sluttvederlag, opplærings- og utviklingsfond og AFP er blant de viktigste. Disse ordningene representerer tilleggskostnader for arbeidsgiverne og kan således betraktes som indirekte lønnskostnader. Omfanget av disse vil ha betydning for privat næringslivets konkurranseevne.

Dagens system er at dette i all vesentlig grad er fellesordninger som omfatter alle hovedparter i næringslivet. Det er likevel slik at det er LO og NHO som fører forhandlinger om innholdet og kostnadene ved ordningen. LO og NHO utgjør også styret i ordningene. Øvrige organisasjoner er i dag tilsluttet uten formell innflytelse. Ordningene bygger på et gjensidig solidaritetsprinsipp mellom virksomhetene i privat sektor som via tariffavtale er knyttet opp til fellesordningene. Det er uheldig at satsene og rammene for ordningene kun forhandles av to parter. Styret av ordningene bør omarbeides til reelle partsordninger. Regulering av ordningene bør flyttes ut av lønnsoppgjøret og koordineres i et felles styre, der alle hovedpartene har representasjon etter «tyngde» i ordningene.

Erfaringene fra de siste årene viser at kostnadene ved disse ordningene veier tungt i tjenesteytende bedrifter, der mennesker utgjør hovedtyngden av kostnadsmassen. Tjenesteytende sektor har flere medarbeidere som midlertidig er tilknyttet virksomheten. I dag må disse regnes med i grunnlaget. Det medfører at utgiftene til f.eks. AFP er av en slik karakter at organisering ikke er ønsket i en rekke tjenesteytende bedrifter.

Hittil har industrisektoren bidratt mest til AFP-ordningen. Det er imidlertid også denne sektoren som har hatt det høyeste uttaket fra ordningen. Private tjenesteytende bedrifter har så langt tatt ut lite i AFP-ordningen. For å videreføre og sikre det solidaritetsprinsippet ordningen bygger på, er det viktig at de parter som i dag bidrar til ordningen men får lite ut, sikres innflytelse over utviklingen og rammeverket for ordningen.

12.4 Utdanning

12.4.1 Innledning

Norsk utdanningspolitikk er basert på brede målsettinger. Utdanning skal bidra til personlig utvikling, styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet, samt stimulere til innovasjon, produktivitet og økonomisk vekst. Som drøftet bl.a. i kapittel 8, har behovet for kompetanse økt de siste tiårene. Det er bred enighet om at utdanning er en dominerende faktor for økonomisk vekst og utvikling. Satsing på utdanning er også av stor betydning for å oppnå en positiv samfunnsutvikling. I hele OECD-området har det vært en økt anerkjennelse av betydningen av investeringer i utdanning.

Arbeidslivets behov for kompetanse og omstillingsdyktig arbeidskraft har i betydelig grad gjort videregående opplæring til et minimumskrav for vellykket inntreden i arbeidsmarkedet for unge. Samtidig har det vært en økning i etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning. Behovene for omstillingsdyktighet og stadig tilførsel av ny kompetanse gjør det nødvendig å legge til rette for livslang læring. Livslang læring omfatter både organisert og uorganisert læring gjennom hele livet, og inkluderer både formell utdan-

ning og uformell læring gjennom arbeid og andre aktiviteter. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av utdanning drøftes nærmere i avsnitt 12.4.2.

Utdanningsnivået i Norge har økt betydelig på 1990-tallet og er nå svært høyt i internasjonal sammenheng, jf. omtale i avsnitt 12.4.3. Dette gir Norge et konkurransefortrinn. I dette avsnittet vurderes også struktur, kapasitet og tilgjengelighet i utdanningssystemet i forhold til arbeidslivets behov, og om innhold, kvalitet og ressursbruk i utdanningene legger til rette for effektive overganger mellom utdanning og yrkesliv, innenfor perspektivet av livslang læring. Disse temaene er behandlet for grunn- og videregående skole (avsnitt 12.4.4), for mellomnivået og virksomhetsinterne opplæringer (avsnitt 12.4.5) og for høyere utdanning (avsnitt 12.4.6). Med bakgrunn i langsiktige trender i retning av økt utdanningsnivå i befolkningen og økt vekt på etter- og videreutdanning, tar så avsnitt 12.4.7 opp problemstillinger knyttet til både organisering, finansiering og innholdsmessig endring i opplæringstilbudene. Utvalgets vurderinger presenteres i avsnitt 12.4.8.

Det norske utdanningssystemet bør være på et høyt internasjonalt nivå både med hensyn til deltaking og kvalitet på tilbudene. I dette kapittelet er det derfor lagt stor vekt på sammenlikninger med andre OECD-land for å vurdere Norge i forhold til såkalt «beste praksis».

12.4.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av utdanning

Som nevnt innledningsvis har et godt utdanningssystem viktige økonomiske og ikke-økonomiske konsekvenser. En godt utdannet befolkning er viktig for å få høy verdiskaping, og dette tilsier at behovet for utdanning vil vokse i årene framover. Et høyt utdanningsnivå er også av stor demokratisk og kulturell betydning for samfunnet. Videre er utdanning og kompetanse viktig for at enda flere skal ha muligheten til å delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Blant annet av disse grunnene satser stadig flere land store ressurser på utdanning.

Utdanning innebærer imidlertid også betydelige kostnader for samfunnet, både direkte kostnader ved utdanningen, og indirekte gjennom redusert produksjon ved tapt arbeidstid. Et riktig omfang og en riktig sammensetning av utdanningen i samfunnet krever derfor at en ser fordeler og kostnader ved utdanning i sammenheng. Samfunnsøkonomiske studier av virkningene av utdanning, f.eks. kapittel 8 i Buer-utvalgets innstilling om grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk [120] , viser at det både finnes årsaker som kan gjøre at den enkelte velger for mye utdanning, og årsaker som kan gjøre at den enkelte velger for lite utdanning.

For den enkelte innebærer mer utdanning vanligvis økonomiske fordeler, i form av økt yrkesdeltakelse, høyere lønn, bedre karrieremuligheter og redusert sannsynlighet for å bli arbeidsledig. I tillegg har utdanning en betydelige ikke-økonomisk verdi for den enkelte, bl.a. ved glede over å lære og ved mulighet til interessante jobber. På den annen side innebærer også utdanning betydelige kostnader for den enkelte, både direkte kostnader og tidsbruk som alternativt kunne være benyttet til inntektsgivende arbeid. I valget av utdanning vil den enkelte veie fordelene ved utdanning mot de kostnader det innebærer.

120.NOU 1997: 25 «Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk».

Tabell 12.8: Befolkningen 25–64 år etter høyeste utdanning, 1998[1]

Utdanningsnivå	Norge	Sverige	Danmark	Finland	OECD
Grunnskole	16,9	23,9	21,5	31,7	36,8
Videregående opplæring	57,2	48,1	53,2	38,9	41,2
Universitets- og høyskoleutdanning	25,8	28,0	25,2	29,5	20,9

1. Det er variasjoner i hvordan utdanninger på mellomnivået mellom videregående opplæring og universitets- og høyskolenivået er håndtert i statistikken. For bl.a. Norge og Danmark er disse inkludert i kategorien «videregående opplæring». For en del av landene er tilsvarende gruppe ikke plassert på nivå, eller de er inkludert i kategorien «universitets- og høyskoleutdanning», slik det bl.a. er gjort for Sverige.

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.

Sett fra samfunnets side har utdanning både fordeler og kostnader utover de som tilfaller det enkelte individ. Hovedparten av de direkte kostnadene ved utdanning betales av det offentlige, og det offentlige yter også støtte til studentenes livsopphold. Produksjonstapet ved at studenter tar utdanning i stedet for å være i inntektsgivende arbeid innebærer også kostnader for samfunnet, som er større enn det inntektstapet som studenten selv bærer. På den annen side er produksjongevinsten ved utdannet arbeidskraft normalt større enn den inntektsgevinsten som høyt utdannet arbeidskraft får. Bl.a. er det av stor samfunnsøkonomisk verdi, utover det som tilfaller det enkelte individ, at utdanning leder til lavere ledighet og høyere sysselsetting. I mange sammenhenger har også utdannet arbeidskraft positive indirekte virkninger på produktiviteten til virksomheten som helhet. I tillegg til disse økonomiske momentene kommer viktige ikke-økonomiske fordeler ved utdanning, bl.a. tilknyttet demokratiske og kulturelle verdier.

Det er vanskelig å måle effektene utdanning har på sysselsetting og økonomisk vekst [121] , men det er neppe tvil om at den sterke økningen i utdanningsnivået i Norge på 1990-tallet gir Norge et konkurransefortrinn, selv om utdanningssystemet kun er en av flere arenaer for læring og kunnskapsoverføring.

Tabell 12.9: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper som har utdanning på videregående nivå, 1998. Prosent

	25–34	35–44	45–54	55–64	25–64
Norge	93	88	79	65	83
OECD	69	63	54	42	59

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.

121.Hægeland, Torbjørn og Møen, Jarle «Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst: En oversikt over teori og empiri», vedlegg til NOU 2000: 14 Frihet med ansvar.

12.4.3 Befolkningens utdanningsnivå

Utdanningsnivået i Norge, og Norden, er høyt sammenlignet med de fleste andre OECD-land.

Det er en langsiktig trend mot en mer kvalifisert arbeidsstyrke og økt etterspørsel etter utdanning i hele OECD-området. Forventet antall år i utdanning har økt med mer enn ett år i perioden fra 1990 til 1998 i 14 av 18 OECD-land, i hovedsak som følge av veksten innenfor høyere utdanning [122] . Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom OECD-landene. USA, Tyskland og Tsjekkia har en større andel enn Norge med utdanning minst på videregående nivå. USA, Canada, Japan, Sverige, New-Zealand og Finland har en større del av befolkningen med utdanning på universitets- og høyskolenivå. Det er imidlertid bare USA og Nederland som har en større del av befolkningen med lengre høyere utdanning, definert som tre års varighet eller lenger. Som vist i tabell 12.9 og 12.10 er utdanningsnivået høyest for de yngste aldersgruppene både i Norge og i OECD-området for øvrig, noe som avspeiler at utdanningsnivået har steget relativt hurtig.

I aldersgruppen 21–55 år er det i Norge 45 pst som ikke har fullført en fullstendig videregående opplæring. I årene framover vil dette tallet reduseres kraftig fordi andelen av årskullene som starter i videregående opplæring er mye høyere enn tidligere, og fordi flere fullfører opplæringen. Blant de med høyeste utdanning på videregående nivå er det imidlertid mange med kortere, yrkesrettet tilleggsutdanning på det såkalte «mellomnivået» mellom videregående opplæring og høyere utdanning.

Tabell 12.10 viser at Norge har en relativt høy andel av befolkningen med høyere utdanning, særlig blant yngre alderskategorier. I tabellen inngår utdanninger av tre års varighet eller mer, men ikke alle disse har oppnådd en grad eller fullført en yrkesrettet utdanning.

Gjennom 1980- og 1990-tallet har det vært en spesielt stor økning i antall avlagte doktorgrader, fra om lag 200 i 1980 til nærmere 700 i 1998. Med den sterke veksten er mer enn halvparten av doktorgradene avlagt gjennom alle tider ved norske læresteder avlagt på 1990-tallet. Avlagte doktorgrader i Norge tilsvarer 14 per 100 000 innbygger. Tilsvarende forholdstall for de andre nordiske land er 19 avlagte doktorgrader per 100 000 innbygger i Sverige og 18 i både Danmark og Finland. [123]

Tabell 12.10: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper som har fullført en lengre høyere utdanning (3 år eller mer), 1996. Prosent

	25–34	35–44	45–54	55–64	25–64
Norge	19	17	14	8	16
OECD	15	14	12	8	13

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 1998.

122.Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.
123.NIFU skriftserie nr. 10/99. Data for 1997.

12.4.4 Grunnskole og videregående opplæring

Struktur, dimensjonering og tilgjengelighet

I løpet av 1990-tallet er det gjennomført reformer i videregående opplæring (Reform 94) og i grunnskolen (Reform 97). Grunnskolen er utvidet fra 9 til 10 år. Et sentralt premiss bak Reform 97 er at en strategi for tilrettelegging for livslang læring må legge vekt på hvordan opplæringen på det laveste nivået i opplæringssystemet blir ivaretatt, bl.a. fordi lærevansker som ikke løses tidlig, ofte vedvarer. Strategien må inkludere vektlegging av læring som genererer ny læring, tverrfaglighet, prosjektorganisert læring, teamwork og aktiv elev- og studentdeltakelse, samt økt bruk av IKT på alle nivåer av opplæringssystemet. De nye læreplanene understreker enda sterkere enn før at opplæringen må ta utgangspunkt i den enkelte elevs behov og forutsetninger. Det er spesielt viktig å stimulere lese- og skrivekyndighet og å oppøve tverrfaglighet og sosiale ferdigheter.

Videregående opplæring skal føre fram til studiekompetanse, fagbrev/svennebrev eller annen yrkeskompetanse. En erfaring som lå til grunn for Reform 94, var at elevenes kunnskaper, spesielt innenfor de yrkesfaglige studieretninger, mistet relevans fordi fagene utvikles svært hurtig. Det var derfor et mål å gjøre grunnutdanningene bredere, med sterkere vektlegging av generell kompetanse gjennom opplæring i skole, mens mye av spesialiseringen overlates til opplæring i lærebedriftene og vedvarende etterutdanning. Det finnes 15 grunnkurs, mens det er en mer spesialisert opplæring på videregående kurs I og II. Hovedmodellen for de yrkesfaglige studieretninger er at den avsluttende del av opplæringen foregår i bedrift eller andre virksomheter utenfor skolen, etter at elevene normalt først har gjennomført to år i skole. Læretiden i virksomhetene er da to år. Lærebedriftene mottar offentlig tilskudd for opplæringsdelen, som er fastlagt til ett av de to årene. Dersom det ikke kan skaffes nok læreplasser, må fylkeskommunen tilby avsluttende opplæring i skole. Alternativt kan personer som er lite skolemotiverte og personer over 21 år ta hele opplæringen i bedrift. Forutsatt allsidig praksis som er minst 25 pst. lengre enn fastsatt læretid er det også adgang til å avlegge fagprøve utenfor lærlingeordning eller opplæring i skole («praksiskandidatordningen»).

Reform 94 legger til rette for at også elever i yrkesfaglige studieretninger skal kunne nå fram til studiekompetanse. Dette kan gjøres enten gjennom et videregående kurs II allmennfaglig påbygning eller gjennom en påbygning på et treårig yrkesfaglig løp. Ved fullført yrkesfaglig opplæring oppnås studiekompetanse ved å ta et tillegg som normalt består av 20 uketimer allmenne fag over ett år.

Unge som ikke har fullført videregående opplæring, opplever ofte problemer på arbeidsmarkedet. Det er derfor et mål at flest mulig gjennomfører utdanning på dette nivået. Gjennom Reform 94 er alle unge gitt rett til videregående opplæring, og det ble lagt økt vekt på gjennomstrømningstid og at elevene skal fullføre yrkesopplæringen. De som avbryter videregående utdanning, blir gitt et tilbud om utdanning eller arbeid gjennom den såkalte oppfølgingstjenesten. Denne tjenesten skal arbeide med å motivere og forberede ungdom til å gjennomføre et opplæringstilbud eller for å delta i arbeidslivet. Oppfølgingstjenestens målgruppe er ungdom som avbryter, står

i fare for å avbryte eller ikke begynner i videregående opplæring. I 1999 utgjorde målgruppen nærmere 11 000 ungdommer med rett til videregående opplæring [124]. Tjenesten viser forholdsvis god effekt, selv om forskning tyder på at tjenesten i begrenset grad har maktet å reintegrere *hele* målgruppen i skole eller arbeid [125]. Ordningen har bidratt til at skolene i større grad enn tidligere fokuserer på problemer forbundet med frafall. Fylkeskommunene får ekstra midler til formidling og oppretting av læreplass for søkere med stort fravær og svake karakterer.

I en OECD-rapport om Norge [126] framheves det at Reform 94 har gjort overgangen fra utdanning til arbeid mer effektiv. Ekspertgruppens rapport konkluderer med:

a) Norge har iverksatt en rekke tiltak for å bedre ungdoms overgang fra utdanning til arbeidsliv.
b) Reform 94 beskrives som en helhetlig reform som gjennom prinsippet om lik utdanning for alle sikrer en basis for aktiv deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, og den lovfestede retten til videregående opplæring framheves som et godt grunnlag for livslang læring.
c) Reform 94 framheves som et eksempel for andre land når det gjelder den enighet som eksisterer mellom ulike aktører i utdanningssystemet og arbeidslivet på nasjonalt og regionalt nivå i forhold til å arbeide mot samme mål.
d) Oppfølgingstjenesten, opplæringskontorer, entreprenørskap, distriktsaktiv skole, partnerskapsavtaler mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv og ressurssentre blir nevnt som nyskapende tiltak.
e) Ungdomsgarantien, som gir tilbud om arbeidsmarkedstiltak til ungdom under 20 år uten skoleplass eller tilbud om arbeid, omtales som et viktig virkemiddel for å hindre arbeidsledighet blant ungdom. Særlig omtales tiltak som kombinerer utdanning med arbeid som positive.
f) Reform 97 og Norges vektlegging på livslang læring for voksne framheves som effektive initiativ for å bedre overgangen fra utdanning til arbeid.
g) Det kan oppnås mer effektive overganger fra skole til arbeidsliv med en ytterligere styrking av sammenhengen mellom opplæringsdelene i skole og bedrift, spesielt for de som tar avsluttende del av opplæring i skole i stedet for læretid i privat eller offentlig virksomhet.
h) Det bør vurderes om innholdet i allmennfaglig studieretning kan tilpasses noe bedre arbeidslivets behov.

Tabell 12.11 viser at nesten hele årskullene går inn i videregående opplæring. Etter Reform 94 er det færre som avbryter opplæringen og antall omvalg er sterkt redusert, fra om lag 20 pst. før reformen til mindre enn 10 pst. nå. Gjennomstrømningen har økt særlig for yrkesfagene, hvor fullføringsprosentene tidligere var spesielt lave. For disse fagene er det nå om lag 60 pst. som følger normert progresjon, mot 30 pst. før reformen. Det er et mål å legge til rette for

124. Aktuell utdanningsstatistikk 3/99, Statistisk sentralbyrå.
125. Se «Oppfølgingstjenesten – Quo vadis?» av J.B Grøgaard og T Midtsundstad, I Videregående opplæring ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evaluering av Reform 94, R. Kvalsun, T. Deichman-Sørensen og P.O. Aamodt (reds), 1999.
126. Thematic review of the transition from initial education to working life OECD, 1998.

at flest mulig skal etablere og få dokumentert kompetanse, også for de som ikke fullfører en fullstendig videregående opplæring. I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) er det foreslått å innføre en ordning med gjennomføring av opplæringskontrakt i bedrift eller annen virksomhet og avleggelse av en kompetanseprøve også for de som ikke sikter mot å oppnå fagbrev. Det er også behov for fleksible utdanningstilbud for de som av ulike årsaker har lav skolemotivasjon.

Tabell 12.11: Elever som andel (pst) av årskullene, 1998

	16-åringer	17-åringer	18-åringer	19-åringer	20-åringer
Norge	94	93	88	41	18
OECD	88	79	49	25	13

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.

Sentralt i Reform 94 var å styrke fagopplæringen, bl.a. ved å legge forholdene til rette for flere læreplasser. De økonomiske rammene for opplæring i bedrift er bedret ved at det er innført nytt tilskuddssystem for lærlinger. Partene i arbeidslivet samarbeider med lokale bedrifter for å få flest mulig lærlinger i arbeidslivet. Dette samarbeidet foregår både sentralt og lokalt. Antall nye lærekontrakter har økt fra 8 000–11 000 pr. år gjennom første halvdel av 1990-tallet til om lag 15 100 i 1999. Gjennom siste halvdel av 1990-tallet har det vært en gradvis nedgang i antallet som må ta alternativ opplæring i skole fordi det ikke er mulig å skaffe læreplass. Ved fortolkingen av dette er det likevel viktig å legge til grunn at arbeidsmarkedet har vært forholdsvis stramt etter innføringen av Reform 94, og at antall 16–19 åringer i hvert årskull har vært lavt. Fra 2001 og fram til 2008 vil størrelsen på årskullet av 16-åringer øke med 20 pst. Dette vil være en stor utfordring når det gjelder dimensjonering og tilrettelegging av videregående opplæring, også når det gjelder tilgang på lærlingeplasser.

Gjennomsnittsalderen for avgangselever fra videregående opplæring er høyere enn i de aller fleste øvrige OECD-land. 88 pst. av 18-åringene og 41 pst. av 19-åringene var i 1998 registrert som elever i videregående opplæring. Dette er svært høyt når en sammenligner med andre OECD-land, jf. tabell 12.12. De høye andelene som er registrert som elever i videregående opplæring for 18- og 19-åringer skyldes både den store andelen av årskullene som tar videregående opplæring og at den norske modellen med 10 års grunnskole og tre års videregående opplæring gir et forholdsvis langvarig skoleløp.

Tabell 12.12: Elever i videregående opplæring i prosent av registrert årskull, etter alder

	16 år	17 år	18 år	16–18 år	19–24 år	25–29 år
1980	72,1	69,1	54,8	65,5	11,6	2,4
1985	80,0	76,7	62,7	73,2	11,6	2,2
1990	89,6	84,0	74,4	82,5	15,8	3,8
1991	90,6	86,6	77,6	84,7	16,8	4,2
1992	90,9	88,4	80,6	86,4	17,5	4,5
1993	91,5	89,4	81,8	87,4	17,7	4,6
1994	94,1	90,2	82,9	89,0	16,7	4,3
1995	94,1	93,1	83,6	90,3	15,7	3,9
1996	94,4	93,7	88,3	92,1	15,3	3,9
1997	94,5	93,6	88,2	92,1	16,3	3,5
1998	94,3	92,9	87,5	91,6	15,9	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er et politisk mål å øke tilgangen til videregående opplæring for voksne. I 1998 var det i underkant av 30 000 elever og lærlinger som var 21 år og eldre innenfor videregående opplæringstilbud i regi av fylkeskommunene. Blant annet som følge av stramt arbeidsmarked har andelen voksne blant elevene i videregående opplæring gått ned med 6 pst. fra skoleåret 1994/95. I samme periode har innrapportert omfang av skoleplasser i videregående skole blitt redusert i alle fylker.

I tillegg til opplæringen i videregående skole kommer mer enn 15 000 deltakere på eksamensgivende kurs i regi av studieforbundene. [127] I 1997 ble det dessuten avlagt mer enn 16 000 fag- eller svenneprøver i bedrift gjennom «praksiskandidatordningen», en ordning hvor personer med dokumentert lang og allsidig praksis i lærefaget kan få vurdert og annerkjent sin kompetanse gjennom å avlegge fag- og svenneprøve. Fra 1997 til 1998 økte antall kandidater med 38 pst. til over 23 000. Også fjernundervisningsinstitusjoner og private opplæringsinstitusjoner har tilbud om videregående opplæring rettet mot voksne, men det er fylkeskommunene som har et lovpålagt hovedansvar for dette.

Fullføringsprosentene er betydelig lavere for voksne elever, som ofte kombinerer utdanning og arbeid. Lavere fullføringsprosent for voksne henger bl.a. sammen med at voksne har stilt bakerst i køen ved inntak for hvert skoleår, og at voksne i mindre grad enn rettighetselevene har fått et tilbud i samsvar med deres førsteønske. I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) er det foreslått å lovfeste en rett til opptak og til å fullføre et treårig opplæringsløp for voksne som ikke har denne kompetansen. I proposisjonen er det lagt vekt på at disse elevene må få et skoletilbud som samsvarer med deres interesser og fagbakgrunn, bl.a. fordi det er lite hensiktsmessig for voksne som ønsker en utdanning innenfor sitt yrke å bli tatt opp til andre studieretninger. Framover

127.Deltakere som tar mer enn ett kurs, telles flere ganger.

er det behov for å legge til rette tilbud som er tilpasset voksne elevers realkompetanse. Tilbudene må dessuten være fleksible slik at de legger til rette for kombinasjon av videregående opplæring og arbeid.

Tilrettelagte tilbud for voksne gjør det enklere å avlegge nye fagbrev for de som allerede har fullført videregående opplæring og bedrer mulighetene til å få tatt fagbrev for de som ikke har fullført utdanningen. Det må fortsatt være et mål å bedre identifiseringen av ulike kompetanser ervervet i og utenfor utdanningssystemet, og å tilrettelegge utdanningsløp for voksne gjennom utradisjonelle løsninger med spesialtilpassede opplegg både for det pedagogiske innholdet og organiseringen av tilbudene.

Opptaket til grunnkurs viser at elevene fordeler seg om lag likt mellom yrkesfaglige studieretninger og studieretninger som gir studiekompetanse (allmenne, økonomiske og administrative fag, musikk/dans/drama, idrettsfag). Innenfor enkelte håndverks- og industrifag er det likevel lav rekruttering. Både før og etter Reform 94 har fylkeskommunene først og fremst lagt vekt på å imøtekomme elevenes ønsker. Dette er bl.a. begrunnet med at elevene som ikke får det tilbud de ønsker, kan bli mindre motivert til å fullføre. Framtidig tilgang på læreplasser har i mindre grad blitt tillagt vekt, men fokus er i ferd med å dreies noe bort fra elevenes førsteønsker og over mot i større grad å ta hensyn til læreplasstilgangen og god utnyttelse av skolene. I en undersøkelse blant lærebedrifter og opplæringskontorer svarer de fleste at hovedgrunnen til å ta inn flere lærlinger, er å sikre rekrutteringen av arbeidskraft. Derfor er det grunn til å tro at bedre tilpasning av tilbudsstruktur og dimensjonering etter tilgangen på læreplasser også vil innebære bedre tilpasning til arbeidslivets kompetansebehov.

En viktig faktor ved de unges valg av studieretning er ønsket om å holde flest mulig valgmuligheter åpne så lenge som mulig. [128] De økte mulighetene for å oppnå studiekompetanse gjennom yrkesfaglige studieretninger vil derfor kunne bedre rekrutteringen til yrkesfagene. Det ser også ut til at foreldre og venner er viktigere for utdanningsvalgene enn den informasjon som gis på skolene, og valgene tas ofte før elevene har fått den informasjon som gis på skolen. For å bedre samsvaret mellom arbeidslivets behov og fordeling av elevmassen på de ulike studieretninger, er det viktig med bedre opplysning til foreldre og elever om arbeids- og studiemuligheter. Dette bør gjøres både sentralt og lokalt, og både av skolen, arbeids- og næringsliv og av arbeidsmarkedsmyndighetene.

Innhold, kvalitet og ressursinnsats

Det er vanskelig å måle kvalitet, og sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk, bl.a. fordi målene er komplekse og resultatene vanskelig observerbare. Dette avsnittet vil likevel forsøke å gi en gjennomgang av ressursbruk, innhold og kvalitet. I 1997 ble det i Norge brukt 4,4 pst. av BNP på grunnskole og videregående utdanning. Ressursinnsatsen i Norden er generelt høy – mellom 3,8 og 4,7 pst. Til sammenligning er gjennomsnittet for OECD-landene på 3,6 pst. av BNP.

128. Undersøkelse utført av OPINION og FAFO for Fellesforbundet. «Kappløpet – om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer» OPINION, 1999.

Utgifter til utdanning pr. elev vil bl.a. være bestemt av størrelser som

a) utgifter per lærerårsverk
b) antall elever pr. årsverk
c) skolestørrelse og antall elever pr. klasse
d) leseplikt for lærere
e) antall undervisningstimer pr. elev

Den høye ressursinnsatsen i Norge sammenlignet med andre land henger først og fremst sammen med at Norge skiller seg ut ved å ha få elever pr. årsverk i grunnskolen og videregående utdanning. Antall elever pr. lærerårsverk i grunnskolen og videregående skole er redusert fra 9,8 i 1986 til 8,9 i 1998. For grunnskolen, hvor forholdstallet i skoleåret 1998/99 var 9,7 elever pr. lærerårsverk, er deler av forklaringen på det relativt lave forholdstallet knyttet til den desentraliserte skolestrukturen. 45 pst. av skolene i Norge og Island har færre enn 100 elever, og dermed små klasser. Tilsvarende har 18 pst. av skolene i Danmark og 33 pst. av skolene i Sverige færre enn 100 elever. Når en større del av årskullene tar videregående opplæring i Norge enn de fleste andre land, jf. omtale foran, innebærer dette at opplæringen inkluderer en betydelig gruppe med behov for særskilt tilrettelagt opplæring. Dette bidrar til høy lærertetthet i den norske skolen. Undervisningsplikten for lærere er også lavere i Norge enn i de fleste andre land. Lavere undervisningsplikt er relevant i en sammenligning av ressursbruk i skolen. Dette er likevel ikke et uttømmende mål på total arbeidsbelastning, fordi det er variasjoner mellom landene i hvilke oppgaver som utføres i tillegg til tiden lærere er i klasserommet.

Kostnadene i Norge holdes nede ved at lærerlønningene er relativt lave i internasjonal sammenheng. Norge er blant de landene som har lavest lønnsnivå for lærere i forhold til landets BNP, mens lønnsnivået (kjøpekraftskorrigert) i absolutt forstand ligger over Sverige, om lag på samme nivå som Finland og betydelig lavere enn Danmark. [129] Elevene har også færre undervisningstimer enn gjennomsnittet for OECD.

I et nordisk utdanningsindikatorprosjekt [130] sammenliknes bl.a. offentlige utgifter pr. elev i offentlig grunnskole. Landene brukte mellom 37 000 (Island) og 65 000 (Danmark) kjøpekraftskorrigerte svenske kroner pr. elev i offentlig grunnskole i 1996. Norge og Sverige brukte om lag 53 000 kroner pr. elev. Det er betydelige variasjoner i ressursbruken mellom kommunene, også utover det som kan forklares av ulikheter i skole- og klassestørrelse. En undersøkelse av driftsutgifter i grunnskolen viser utgiftsvariasjoner mellom 25 500 og 108 000 kroner pr. elev i 1995, mens tilsvarende utgifter pr. skoleklasse varierer mellom 460 000 kroner og 1,2 mill kroner. En betydelig del av variasjonen i kommunenes utgifter pr. elev er knyttet til kommunestørrelse og bosettingsmønstre. Ressursbruk til læremidler og drift og vedlikehold av skolebygninger kan forventes å ha innflytelse på læreres og elevers

129.«Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000. Tallene for Norge gjelder lærere med to- og treårig lærerutdanning. Nærmere 80 pst av undervisningsårsverkene i skolen utføres imidlertid av adjunkter, adjunkter med opprykk og lektorer.

130.Nordisk utbildning i fokus – indikatorer Nordisk råd, 1999.

motivasjon. Som følge av Reform 97, er det nå gjennomført en full utskifting av lærebøkene i grunnskolen.

Når det gjelder lærernes fagbakgrunn, er det ulike forhold som kan trekke i ulik retning for kvaliteten i utdanningen:

a) Skoleåret 1998/99 manglet til sammen om lag 6 pst. lærerne godkjent utdanning, men flertallet av disse manglet kun den praktisk-pedagogiske utdanningen. Innenfor videregående skole er det registrert mangel på lærere med realfagsbakgrunn, og det er enkelte rekrutteringsæproblemer innenfor de tradisjonelle håndverks- og industrifagene.
b) Gjennomsnittlig utdanningslengde for lærere har økt betydelig.
c) I grunnskolen har en betydelig del av lærerne mindre enn et halvt års utdanning i fagene de underviser i.

I forbindelse med Reform 94 og Reform 97 har det vært satt av særskilte midler sentralt for satsing på etterutdanning for lærere. En undersøkelse [131] viser imidlertid at omfanget av etterutdanning er forholdsvis begrenset i skolen. Lønnssystemet for lærere premierer kompetanse og videreutdanning uavhengig av hvilken kompetanse arbeidsgiver har behov for. Det er et spørsmål om skoleledelsens behov for strategisk styring og styrking av kompetanseprofilen i forhold særskilte lokale behov og satsinger bør tillegges større vekt.

Læreplanene for fagene angir hva elevene skal arbeide med på de ulike trinnene, og dette er et viktig redskap for å sikre kvalitet på opplæringen. I de nye læreplanene for grunnskolen og videregående opplæring er det forutsatt arbeidsmåter (for eksempel prosjektarbeid og temaorganisering av opplæringens innhold) i skolen som krever utstrakt samarbeid både mellom elever og i lærerkollegiet. En viss del av lærernes arbeidsår er bundet til oppgaver som bidrar til å nå læreplanenes målsettinger for arbeidsmåter og organisering av den pedagogiske virksomheten. Utenom selve undervisningstiden er det om lag 14 pst. av lærernes samlede arbeidsår som arbeidsgiver kan kreve satt av til organisert arbeid i form av planlegging, evaluering, kompetanseutvikling m.m. Det er viktig at avtaleverket for undervisningspersonalet i skolen gir tilstrekkelige muligheter for skoleledelsen til å utvikle nye organisasjonsformer og alternativ organisering av den pedagogiske virksomheten, og at avtaleverket legger tilstrekkelig vekt på det felles ansvaret lærerkollegiet har for kvaliteten på opplæringen i skolen. I forbindelse med Hovedtariffoppgjøret i 2000 inngikk partene en intensjonserklæring om å iverksette et målrettet samarbeid over en treårsperiode om å gi nye og mer fleksible arbeidstidsordninger tilpasset kravene til dagens og morgendagens skole. Eventuelle gevinster som oppnås som produktivitetsøkninger kan tas ut i form av lønnskompensasjon. For kvaliteten på utdanningen og skolenes evne til å være lærende, dynamiske organisasjoner er det også viktig at behovene for nasjonal styring av rammer og mål i undervisningen balanseres mot behovene for fleksibilitet og lokalt handlingsrom.

Norge og de fleste europeiske landene, har inkludert IKT i læreplaner for grunnskoler og videregående opplæring. [132] På småskoletrinnet gjøres dette

131.Fafo 1999.
132.«Key data on education in Europe», European Commission, 2000.

i Norge, som i de fleste øvrige landene, gjennom å nytte IKT som verktøy i annen undervisning. På ungdomsskolenivået videreførerer Norge dette, mens de fleste andre land i tillegg har IKT som eget fag. IKT som eget fag innføres først på videregående nivå i Norge. En sammenlignende undersøkelse av 13 OECD-land viser at en forholdsvis stor andel av norske elever på alle nivåer har tilgang til PC og internett i skolen. [133] Undersøkelsen viser likevel at utstyrstilgjengelighet, sammen med lærernes kompetanse, oppfattes av norske rektorer som den mest kritiske faktor for å nå IKT-relaterte læringsmål. IKT er nå innført som obligatorisk fag innenfor de lærerutdanningene som er rettet mot grunnskolen. I statsbudsjettet for 2000 ble det bevilget midler til en særskilt satsing på styrking av IKT i lærerutdanningene.

Sammenligning av det faglige nivået før og etter Reform 94 er vanskelig fordi strukturer og læreplaner er betydelig endret. Det gjennomsnittlige karakternivået og strykprosentene er ikke vesentlig endret, men har vist en svakt tendens til forbedring etter Reform 94. Strykprosenter på sentralgitte prøver og gjennomsnittskarakterer er meget problematiske ved sammenligning av kvalitet over tid. Det er imidlertid vanskelig å finne holdepunkter for å hevde at ønsket om å integrere alle i videregående opplæring, og ønsket om god gjennomstrømning og høy gjennomføring, kommer i konflikt med målet om et høyt *faglig nivå* på utdanningene. Med økningen i andelene som gjennomfører videregående opplæring synes det klart at den samlede kompetanse som nås i skolen er blitt forbedret. Når det gjelder sammenligninger av kunnskapsnivå og ferdigheter med andre land, har Norge siden 1990 deltatt i internasjonale undersøkelser av prestasjoner knyttet til bl.a. lesing [134] og fagene matematikk og naturfag. [135] Innenfor matematikk og naturfag viste resultatene at norske elever gjorde det relativt svakt i de yngste alderskategoriene, men Norge skårer over gjennomsnittet på videregående nivå, både i matematikk og naturfag.

Resultatene viser at det er store variasjoner i leseferdighetsnivå mellom landene. I Norge har 28 pst. av befolkningen testresultater på nivåer som regnes som utilstrekkelig for å kunne fungere tilfredsstillende i forhold til de lesekravene som i dag stilles i de vestlige industrilandene. Åtte pst. av befolkningen oppnår testresultater på et nivå hvor leserne bare kan nyttiggjøre seg helt enkel tekst. Norge oppnår likevel nest beste ferdighetsskårer i undersøkelsen, etter Sverige. Mellom ulike grupper innenfor de enkelte landene varierer resultatene med utdanning, alder, kjønn og yrke. Utdanning er den viktigste enkeltfaktoren når en skal forklare leseferdighet. I alle 21 land er det lavest testresultatet i de eldste alderskategorier. De svakeste leserne er også overrepresentert blant de arbeidsledige i alle land. Likevel er det kun et mindretall av de med svakeste testresultater som opplever at den reduserte leseferdigheten har konsekvenser for jobbavansement eller jobbskifte.

133.«Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.
134.«Literacy in the Information Age. Final Report on the international Literacy Survey», OECD og Statistics Canada, 2000. En kartlegging av leseferdigheten i aldersgruppen 16 – 65 år i 21 land.
135.Kilde: IEA's Third International Mathematics and Science Study, TIMSS, 1998.

12.4.5 Utdanning på mellomnivå og virksomhetsinterne opplæringer

Teknisk fagskole er en etablert offentlig utdanning på *mellomnivået* mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Videre er det på dette nivået bl.a. bransjeopplæringer og offentlige etatsopplæringer, og det er et stort innslag av private utdanningstilbydere – om lag 75 pst. av deltakerne tar utdanningen ved privat lærested.

Det er begrenset tilgang på data om deltaking i denne typen utdanning. En ikke-uttømmende kartleggingsstudie [136] identifiserte mer enn 250 kurstilbud, med til sammen mer enn 10 000 deltakere i 1998. Flest deltakere er det innenfor tjenesteyting og forsvar (befalsskoler), økonomisk-administrative fag, humaniora og estetikk, helsefag, samferdsel (reiselivsfag), industri og håndverk og undervisning. Dette nivået er likevel mindre utbygd i Norge enn i de fleste andre OECD-land. En OECD-studie [137] har pekt på at overgangen til arbeidslivet kan bli problematisk for elever fra allmenne studieretninger som ikke er motivert for videre studier ved universiteter eller høyskoler. Yrkesrettede utdanninger på mellomnivået kan bidra til å lette overgangen til arbeidsmarkedet for disse gruppene. Det er stor etterspørsel etter yrkesutdanninger som ikke omfattes av fag- og svennebrevordningen, for eksempel innenfor IKT og innenfor ulike service- og tjenesteytingsfunksjoner. Det er også registrert behov for mellomnivåutdanninger innenfor ledelse, videreutdanning innenfor tekniske fag, utdanning rettet inn mot nasjonale og internasjonale sertifiseringskrav og videreutdanninger for helse- og omsorgspersonell med utdanning fra videregående opplæring.

I NOU 2000: 5, Mellom barken og veden, legges det vekt på at kortere utdanninger på mellomnivået mellom videregående opplæring og universitets- og høyskoleutdanninger bør utvikles til i større grad å være alternativer til høyere utdanning.

Selv om det meste av utdanningen på mellomnivået skjer ved private læresteder, gis tilbudene likevel en form for kvalitetsvurdering ved at tilbudene er godkjent etter privatskoleloven eller ved at elevene har rett til støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Tilbudene vil imidlertid kunne bli mer attraktive dersom det utvikles bedre systemer for å vurdere kvaliteten på utdanningene, og dersom disse utdanningene i større grad integreres i det øvrige opplæringssystemet ved at en ved videre studier i høyere utdanning får avkortede studieløp, i den grad det er faglig grunnlag for dette.

Økte krav i arbeidsmarkedet til fleksibilitet og bruk og forståelse av ny kunnskap kan bare delvis imøtekommes av utdanningssystemet, blant annet som følge av at det vil ta flere generasjoner fra innholdet i utdanningene endres til dette får direkte konsekvenser for hele befolkningen. Kontinuerlig læring utenfor utdanningsinstitusjonene, bl.a. i form av *virksomhetsintern opplæring* , gir også muligheter for vedlikehold og utvidelse av tidligere ervervet kunnskap. Det er derfor viktig å fokusere på de læreprosesser som foregår på arbeidsplassen og andre steder, og som ikke nødvendigvis gir formell kompetanse.

136.Opplæringstilbud på mellomnivå, NIFU skriftserie nr. 3/99. Utdanningstilbud av minimum 250 timers varighet inngår.

137.«Thematic review of the transition from initial education to working life», OECD, 1998.

OECD-studien anslår at 1/3 av arbeidstakerne deltar på kurs og opplæringsprogrammer i regi av arbeidsgiver hvert år, og at norske virksomheter bruker om lag 3,5 pst. av lønnsutgiftene til slik opplæringsvirksomhet. Dette plasserer Norge i et mellomsjikt innenfor OECD. En annen studie [138] finner tilsvarende ressursbruk, men konkluderer med at denne ressursbruken plasserer Norge lavt i forhold til andre vest-europeiske land. Når arbeidsgivere skal beslutte hvor mye som skal brukes til utdannings- og opplæringsformål, står en overfor både kunnskaps- og insentivproblemer på samme måte som omtalt i avsnitt 12.4.2. Kunnskapsproblemet er knyttet til at det også på dette nivået er vanskelig å måle effekten av kunnskapsutvikling. Insentivproblemet gjelder spesielt for mer generelt anvendbare etterutdanninger fordi arbeidsgiver kan frykte at kompetanseøkning fører til økt arbeidskraftmobilitet og krav om lønnsmessig kompensasjon. Kunnskapsinvesteringer kan også gi betydelige positive indirekte virkninger for andre virksomheter, spesielt innenfor samme bransje. I så fall vil den enkelte arbeidsgiver satse mindre på opplæring enn det som er samfunnsmessig optimalt.

12.4.6 Høyere utdanning

Struktur, dimensjonering og tilgjengelighet

Høyere utdanning er i hovedsak basert på eksamen fra treårig videregående opplæring. Tilbudene er varierte – korte kurs, fra halvårige til ett- og et halvårige studium, flerårige yrkesrettede utdanninger, lengre profesjonsutdanninger, hovedfag og doktorgrad. Institusjonene tilbyr også etter- og videreutdanning på sine fagområder.

Antall studenter i høyere utdanning har økt fra i overkant av 130 000 i 1990 til om lag 183 000 i 1998. Samtidig tar stadig flere studenter hele eller deler av sin utdanning i utlandet. For studier i utlandet som gir kompetanse for yrkesutøvelse eller videre studier i Norge, har studentene studiestøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning. I studieåret 1999/2000 var det om lag 14 500 studenter ved utenlandske læresteder som fikk støtte fra Lånekassen. Antall utenlandske statsborgere ved norske universiteter og høyskoler er om lag 5 000.

Av kullet som avsluttet grunnskolen i 1989, var 44 pst. registrert som studenter innenfor høyere utdanning i perioden 1993–97. Studiemønsteret i Norge og de øvrige nordiske land avviker noe fra andre OECD-land ved at studietilbøyeligheten er relativt mye høyere for de eldre alderskategoriene. Dette skyldes bl.a. at mange veksler mellom studier og fulltids arbeid, at en stor andel av studentene i høyere utdanning følger forholdsvis lange studieløp, og at mange starter studiekarrieren i voksen alder. Mer enn 20 pst. av norske studenter i høyere utdanning påbegynner utdanningen ved fylte 27 år eller senere. Andelen av årskullet som vil være registrert som studenter i høyere utdanning, vil derfor øke utover de 44 pst. som ble nevnt over. Med dagens kapasitet kan mer enn halvparten av årskullene ta høyere utdanning. Enkelte andre land har imidlertid definert enda høyere mål enn dette, for eksempel Finland med et mål om at 60–65 pst. i hvert årskull skal ta høyere utdanning.

138.Nordhaug, Odd og Gooderham, Paul m.fl. «Kompetanseutvikling i næringslivet», Cappelen, 1996.

Den sterke kapasitetsveksten gjennom første halvdel av 1990-tallet ble i stor utstrekning finansiert gjennom sysselsettingsmidler. I dag, med et forholdsvis stramt arbeidsmarked, er problemstillingen noe annerledes. Det er betydelige kostnader forbundet ved at om lag 183 000 personer tar høyere utdanning, først og fremst knyttet til at disse er utenfor arbeidsstyrken. [139] De høye studenttallene er dels en følge av lengden på utdanningsløpene, som er lange sammenlignet med andre land. Dette gjelder både allmennutdanningene og de yrkesrettede utdanningene. Det er også svak studentgjennomstrømming i et stort antall studier. Videre hevder OECD [140] at cand.mag-graden synes å ha lav status i store deler av arbeidsmarkedet. Dette legger et press i retning av at flere tar hovedfag. OECD mener derfor det kan vurderes om cand.mag-graden kan styrkes gjennom å endre krav til fagsammensetning, faglig innhold og undervisnings- og vurderingsformer. De siste årene har det imidlertid vært lagt større vekt på å tilpasse allmennutdanningene til arbeidslivets behov, bl.a. gjennom å tilby studier i IKT som kan inngå som del av grad for studenter ved samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag og gjennom sterkere integrasjon av dette fagområdet som en del av annen utdanning. Det er også et spørsmål om det er behov for nye grader for å utvikle alternative studieløp. Norge, som ett av 29 land, undertegnet sommeren 1999 en intensjonserklæring («Bologna-erklæringen») om at det innen 2010 skal innføres et oversiktlig og lett sammenliknbart gradssystem som består av en lavere grad av minst tre års varighet og en høyere grad. I NOU 2000: 14, Frihet med ansvar, fra utvalget som har vurdert høyere utdanning i Norge etter 2000 (Mjøs-utvalget), er det foreslått en endring i gradsstrukturen som innebærer at den normerte studietiden reduseres til tre til tre og et halv år for lavere grads nivå, og til sammen fem år for å fullføre utdanning på høyere grads nivå.

OECD [141] hevder at en videre satsing på utdanning i Norge bør fokusere på sammensetningen av kapasitet mellom de ulike utdanninger, heller enn bare å øke utdanningsnivået, og at høyere utdanning bør rettes mer inn mot behovene i arbeidslivet, og spesielt i privat sektor. Den norske politikken for dimensjonering innenfor høyere utdanning har imidlertid lagt stor vekt på at studentenes søkning skal være styrende. Prinsippet om studentenes rett til fritt å velge fag og studiested har flere ganger resultert i stortingsvedtak om at allmennfakultetene ved universitetene som hovedregel skal være åpne for alle kvalifiserte søkere. Innenfor helse- og omsorgsfagene og lærerutdanninger er derimot kapasiteten i stor grad blitt bestemt av sentrale myndigheters forventninger til arbeidsmarkedets behov. På 1990-tallet gjelder dette også for ingeniør-, sivilingeniør- og andre teknologiutdanninger. Det er med dette gjort et klart skille i grunnlaget for dimensjonering av kapasitet mellom på den ene siden utdanninger til yrker hvor det er en nær sammenheng mellom kompetansekrav og utdanning, og på den andre siden mer allmenne utdanninger, jf.

139.I undersøkelsen «Levekår og forbruk blant studenter i 1998», Statistisk sentralbyrå (1999), går det likevel fram at godt over halvparten av studentene hadde inntektsgivende arbeid i ordinært studiesemester (ikke i ferier) og at disse i gjennomsnitt arbeidet 12 timer i uken.

140.«Thematic review of the first years of tertiary education», OECD, 1997 og «Redefining tertiary education», OECD, 1998.

141.«Economic Surveys», OECD, 1997 og «Thematic review of the first years of tertiary education», OECD, 1997.

St.meld. nr. 36 (1998–99) Om prinsipper for dimensjonering av høyere utdanning.

Tabell 12.13 viser at de humanistiske fagene, undervisning og helsefagene har økt mest gjennom 1990-tallet, mens «industri, håndverk, naturvitenskap og teknikk» og «administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus» har hatt lavest vekst. Innen den siste gruppen har imidlertid samfunnsvitenskapelige fag likevel hatt en betydelig vekst.

Tabell 12.13: Fordeling av studenter etter fagområder. 1990 og 1998. Prosent

	1990 Andel i pst.	1990 Antall	1998 Andel i pst.	1998 Antall	Pst. vekst1990 til 1998
Humaniora og estetikk	12	15 277	18	32 866	115
Undervisning	13	17 673	18	32 437	83
Administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus	35	44 893	29	52 786	18
Industri, håndverk, naturvitenskapog teknikk	22	28 822	19	35 015	21
Samferdsel	1	743	1	1 593	114
Helsevesen	10	13 079	15	22 588	73
Jordbruk, skogbruk og fiske	1	1 522	1	2 274	49
Tjenesteyting og forsvar	1	1 562	2	2 954	89
Uspesifisert	6	8 443	0	539	-
Sum	100	132 014	100	183 052	39

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Fra 1998 til 2000 er opptakskapasiteten redusert innenfor kategoriene «administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus» og «humaniora». Kapasiteten er i samme periode økt betydelig for «industri, håndverk, naturvitenskap og teknikk» og «helsevesen», og dette gjelder særlig IKT-, medisin-, sykepleie- og vernepleieutdanningene. Figur 12.24 viser at Norge er blant de OECD-landene som har lavest andel av kandidatene ved lengre universitets- og høyskoleutdanninger innenfor allmennfagene (av OECD definert som økonomi, samfunnsvitenskapelige fag, undervisning, humaniora og jus). Andelen er lav også innenfor realfag/teknologi. Norge har en svært stor andel innenfor helsefag og undervisning i forhold til gjennomsnittet i OECD.

Kapasitet i allmennutdanninger innenfor høyere utdanning

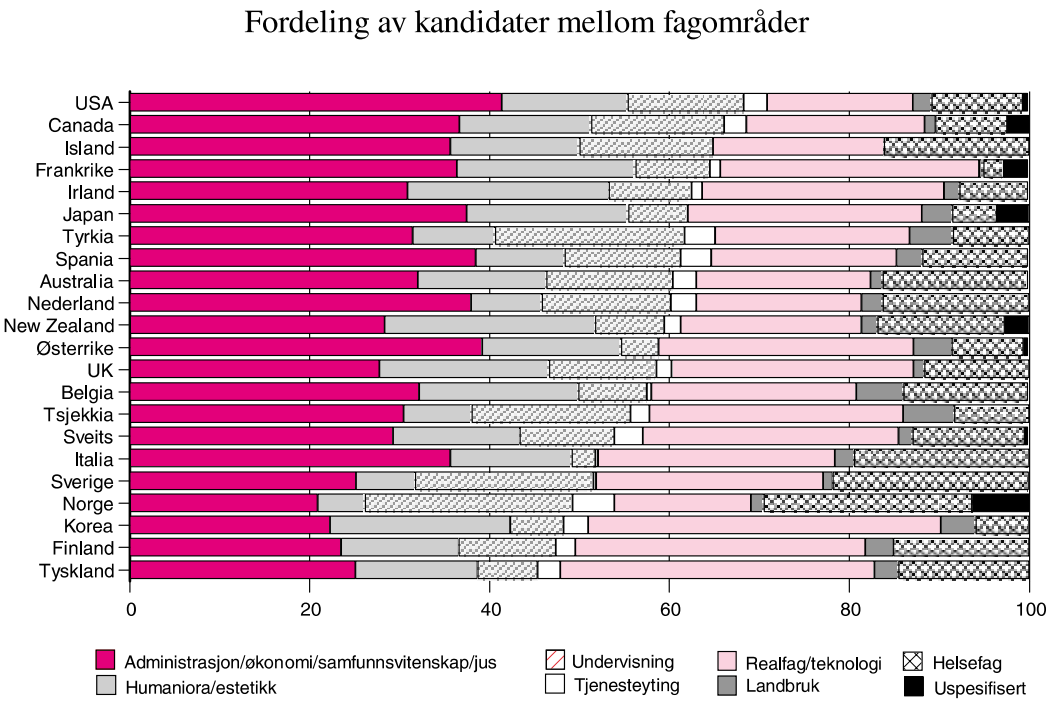
Som nevnt er kapasiteten i allmennutdanningene innenfor høyere utdanning i hovedsak bestemt av søkningen. I den grad søkningen til ulike utdanninger er basert på forventninger om senere tilgang til relevant arbeid, vil dette gi en viss tilpasning til arbeidslivets behov. For de sentrale utdanningsmyndigheter har arbeidsløshet eller mangel på arbeidskraft for enkelte grupper ikke vært selvstendig grunnlag for å endre opptakskapasitet innenfor allmennutdanningene. Det har vært vurdert som vanskelig å forutse framtidig behov, bl.a. fordi

det tar flere år før effekten av endret utdanningskapasitet gir endringer i tallet på kandidater.

Arbeidsmarkedet har også vist seg å være svært fleksibelt, med stor evne til å absorbere høyt utdannet arbeidskraft. Personer med høyere utdanning har tradisjonelt hatt små problemer på arbeidsmarkedet sammenlignet med personer med lav utdanning. Undersøkelser av egenopplevd situasjon på arbeidsmarkedet et halvt år etter eksamen for utvalgte utdanningsgrupper viser at det er forholdsvis få som mener å ha sysselsetting hvor utdanningen ikke er relevant, eller som arbeider ufrivillig deltid. [142] Innenfor dette generelle bildet er det imidlertid variasjoner. Innenfor enkelte utdanningsgrupper, som humanister, samfunnsvitere og jurister uttrykker 20 til 30 pst. av kandidatene ulike typer mistilpasning på arbeidsmarkedet et halvt år etter eksamen. Tidsseriedata viser at omfanget av slike mistilpasninger endres raskt. For jurister var det f.eks. en reduksjon fra mer enn 30 pst. for 1996-kullet til 17 pst. for 1997-kullet av kandidater. Statistisk sentralbyrå har presentert framskrivninger av tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet fordelt på relativt grove utdanningsgrupperinger. [143] Beregningene viser at arbeidstilbudet for gruppen med universitets- og høyskoleutdanning kan øke med nærmere 40 pst. i perioden fra 1997 til 2010. Størst vekst er det for personer med utdanning i samfunnsfag. For denne gruppen, samt for jurister og humanister, er det framskrevet en vekst i tilgangen på arbeidskraft som overskrider framskrevet etterspørselsvekst. Slike framskrivninger må imidlertid ikke tolkes som presise prognoser, men mer som illustrasjoner på hva som kan skje under gitte forutsetninger. I modellen vil etterspørselen etter de ulike utdanningsgruppene være avhengig av framskrivninger av den generelle økonomiske utviklingen, utviklingen i spesifikke næringer, og sammensetningen av etterspørselen etter ulike utdanningsgrupper i hver næring. Gjennom de siste tiårene er det observert en klar vridning i retning økt behov for utdannet arbeidskraft. I modellen er det lagt til grunn en trendforlengelse i forhold til dette. Det er betydelig usikkerhet forbundet med disse framskrivningene.

142.NIFU skriftserie nr 12/98.

143.Statistisk sentralbyrå har utviklet en generell modell (AD-MOD) som dekker tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft for landets samlede sysselsetting fordelt på en utdanningsgruppering. For nærmere omtale se Økonomiske analyser 7/99, Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.24 Fordeling av kandidater etter fagområder for universitets- og høyskoleutdanninger av minimum tre års varighet

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000

Kapasitet innenfor yrkesrettede høyere utdanninge r

For helse- og omsorgsfagene og for lærerutdanningene vil endringer i etterspørselen etter arbeidskraft være nært knyttet til kjente størrelser som utvikling i befolkningens størrelse og alderssammensetning, og til planlagte reformer av offentlig tjenestetilbud. Erfaringsmessig synes det likevel å ha vært en tendens til at en undervurderer framtidige arbeidskraftbehov, spesielt i helsesektoren. Det er også problematisk å tilpasse utdanningskapasiteten til arbeidskraftbehovet fordi det tar fra tre til nærmere 15 år fra en økning i utdanningskapasiteten til økt kandidatproduksjon. Teknologiske endringer og politiske prioriteringer er svært vanskelig å forutse i et slikt tidsperspektiv. Videre vil struktur og organisering, samt definering av kompetansekrav knyttet til de ulike arbeidsoppgaver, være bestemmende for arbeidskraftbehovet, jf eksempelvis omtale i Handlingsplan for helse- og omsorgspersonell 1998–2001. For å bedre grunnlaget for å fastsette kapasiteten i disse utdanningene, har Statistisk sentralbyrå utviklet framskrivingsmodeller for ulike grupper av helse- og omsorgspersonell og for lærere (HELSEMOD og LÆRERMOD [144]). Modellene oppdateres og videreutvikles i samarbeid med fagdepartementene og tar bl.a. hensyn til konsekvenser av vedtatte reformer innenfor de ulike aktivitetsområdene. I modellene inngår også data om framtidige følger for erstatningsbehov som følge av yrkesgruppenes alderssammensetning, og alders- og kjønnsspesifikke yrkesfrekvenser og arbeidsmønstre for de enkelte utdanningsgruppene. Framskrivningene må likevel tolkes med betydelig varsomhet, fordi det alltid vil være stor usikkerhet knyttet til slike beregninger. Usik-

kerheten er bl.a. knyttet til at framskrivningene forutsetter at nåværende sysselsettingsmønstre videreføres uendret når det gjelder effektiv pensjonsalder, gjennomsnittlig årsverksinnsats og i hvilke sektorer de ulike utdanningsgruppene tar arbeid. I tillegg vil geografisk variasjon medføre at det kan oppstå lokale mangler på arbeidskraft selv der det framskrives god tilgang på en utdanningsgruppe på nasjonalt nivå.

Det er nær sammenheng mellom utdanningskapasitet og tilgang på personell for disse gruppene. Mer enn 70 pst. av de sysselsatte som har lærerutdanning har arbeid innenfor opplæringssystemet, og de siste årene har andelen av nyuteksaminerte kandidater som tar stilling i skoleverket økt. [145] Andelen sysselsatte og gjennomsnittlig årsverkinnsats er også høye. Størstedelen av de lærerutdannede som ikke arbeider i barnehager eller i skoleverket er sysselsatt innenfor offentlig administrasjon, i hovedsak innenfor sektorer direkte relatert til lærerutdanningen, eller innenfor offentlige helse- og omsorgstjenester.

I grunnskolen har kvinneandelen økt kraftig de siste tiårene, og den er nå om lag 70 pst., med spesielt store kvinneandeler i de yngre alderskategorier. Innenfor videregående opplæring er det forholdsvis lik kjønnsfordeling. Kvinneandelen er også på dette skolenivået størst for de yngre alderskategorier. Kjønnssammensetningen blant studentene i lærerutdanningene viser at det kan forventes svært høye kvinneandeler framover. [146]

For helse- og omsorgsutdanninger er samsvaret mellom utdanning og yrkesvalg tettere enn i skoleverket. Av de sysselsatte sykepleiere og hjelpepleiere er det over 90 pst. som er sysselsatt innenfor helse- og omsorgssektoren, og for leger og tannleger er tilsvarende tall noe under 90 pst. For sykepleiere er det imidlertid lavere sysselsettingsprosent og lavere gjennomsnittlig årsverkinnsats for de sysselsatte enn sammenlignbare utdanningsgrupper. [147]

For nyutdannede ingeniører, sivilingeniører og kandidater fra andre teknologiutdanninger har tilnærmet samtlige kandidater de siste årene gått inn i arbeid i samsvar med utdanningen. [148]

---

144. Modellene er nærmere presentert og drøftet i St.meld. nr. 36 (1998–99) Om prinsipper for dimensjonering av høyere utdanning. På tilbudssiden tar modellene hensyn til utdanningsgruppenes sannsynlighet for å ta arbeid i direkte samsvar med det de er utdannet til (sektortilknytning), samt sysselsettingsprosenter og gjennomsnittlig arbeidstid for ulike kjønns- og alderskategorier. Det er stor usikkerhet forbundet med en forutsetning om videreføring av disse registrerte sysselsettingsmønstre fra 1997. På etterspørselssiden i modellene er det modellert en vekst i tjenestekvalitet og dekningsgrader for de enkelte kjønns- og aldersgrupper i samme takt som framskrevet vekst i BNP. For helsesektoren er det tatt hensyn til vedtatte reformer og opptrappingsplaner.

145. Aktuell utdanningsstatistikk 1/99, Statistisk sentralbyrå. Registerdata fra Statistisk sentralbyrå viser sysselsettingsprosent på 82 pst. i 1998 samlet for alle lærerutdannede i alderen opp til 74 år. Gjennomsnittlig årsverkinnsats var i 1997 i 95 pst. for menn og 84 pst. for kvinner. Tallene er høyere for de som er sysselsatt i skole og barnehage enn for de med sysselsetting i andre sektorer.

146. Høsten 1999 var kvinneandelen blant studentene om lag 60 pst. innenfor praktisk-pedagogisk utdanning, 70 pst. i allmennlærerutdanningen og 90 pst i førskolelærerutdanningen.

147. Registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Refererer til sysselsettingsmønstre i 1997.

148. NIFU skriftserie nr 12/98. Se omtale av undersøkelsen foran i samme avsnitt.

Både for leger, sykepleiere, psykologer og tannleger tyder beregningene på at dagens situasjon med mangel på personell vil bli videreført. For andre grupper helse- og omsorgspersonell, som barnevernspedagoger, sosionomer og fysioterapeuter, er det framskrevet en tilgang på kandidater som er langt høyere enn behovene. Det er framskrevet en betydelig vekst i tilgangen på lærere. Framskrivingene indikerer at det i løpet av noen år vil være tilstrekkelig tilgang på lærere med godkjent utdanning. Innenfor enkelte fagområder, bl.a. matematikk, fysikk og IKT, kan det likevel bli en vanskelig rekrutteringssituasjon de kommende årene, og en må også regne med lokale variasjoner.

Mange utdanningsgrupper i helsesektoren skal fylle høyt spesialiserte funksjoner som i begrenset grad kan utføres av personer med andre kvalifikasjoner. Samtidig vil personer med disse utdanningene være kvalifisert for oppgaver utenfor det som tradisjonelt har vært deres yrkesområder. Den kompetansen de besitter vil således komme til nytte, selv om de går inn i jobber hvor det strengt tatt ikke er behov for så høye utdanningskvalifikasjoner. De samfunnsmessige kostnadene ved mangel på ulike grupper av helsepersonell er store, og ved dimensjonering av utdanningskapasiteten bør det legges avgjørende vekt på å redusere knapphetsproblemene. Behovene endres imidlertid raskt, og det vil ikke være mulig å oppnå en situasjon der det til enhver tid er balanse mellom tilgang og behov for alle utdanningsgruppene alle steder i landet.

For andre utdanningsgrupper, som ingeniør-, sivilingeniør- og andre teknologiutdanninger, er det vanskeligere å planlegge for framtidige arbeidsmarkedsbehov. Også her kan en få en viss støtte i et modellapparat (ADMOD), men dette er vesentlig mindre detaljert og presist enn for helsepersonell og lærere. Når ingeniører og sivilingeniører vurderes under ett, kan det se ut til å være en rimelig balanse mellom tilgang og behov for disse gruppene i perioden fram mot 2010.

For mange utdanninger er det vanskelig å styre tilgangen på kandidater, dels som følge av at det er konkurranse om søkerne slik at enkelte utdanninger, som lærer- og ingeniørutdanningene, ikke har klart å fylle studiekapasiteten. Det er imidlertid også geografiske variasjoner i rekrutteringen til disse utdanningene som gjør at enkelte høyskoler avviser kvalifiserte søkere, samtidig som andre høyskoler har uutnyttet kapasitet innenfor de samme utdanningene. Innenfor andre utdanninger er det begrensninger på evnen til hurtig ekspansjon, bl.a. som følge av problemer med å skaffe tilstrekkelig antall praksisplasser eller vitenskapelig tilsatte. Da staten overtok de fylkeskommunale helsefaghøyskolene i 1986, ble det forutsatt at de fylkeskommunale helseinstitusjonene kunne nyttes som praksissted i samme omfang som før, uten at det skulle innføres noe nytt betalingssystem. I budsjettrammene til praksisstedene er det lagt inn ressurser til veiledning. Den store økningen i antall studenter på helsefagutdanninger, i kombinasjon med at det for flere utdanninger ikke er etablert sammenhenger mellom endringer i tallet på praksisstudenter og helseinstitusjonenes budsjettmidler, har vanskeliggjort tilgangen på praksisplasser. Dette gjelder særlig for sykepleiere. Mangelen på praksisplasser begrenser her muligheten for kapasitetsøkninger i utdanningen. Det er videre usikkert hvordan innføringen av innsatsstyrt finansiering ved

sykehusene vil innvirke på prioriteringen av praksisveiledning, som ikke inngår i grunnlaget for beregning av de resultatbaserte tildelinger.

På bakgrunn av de eksisterende manglene på flere typer kvalifisert personell synes det å være et behov for bedre samordning og kunnskapsutveksling mellom ulike fagdepartement, forskningsmiljøer, partene i arbeidslivet og andre miljøer med kompetanse på området for å bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag innenfor arbeidet med vurdering av arbeidskraftbehov og planlegging av utdanningskapasitet. Det vil imidlertid være betydelige kunnskapsproblemer knyttet til forsøk på å forutse arbeidsmarkedets behov. Det bør derfor legges vekt på å tilby gode grunnutdanninger i kombinasjon med etter- og videreutdanningstilbud som kvalifiserer for mer spesifikke arbeidsoppgaver.

Regionale effekter av lokalisering av høyere utdanningsinstitusjoner

NIBR [149] finner at de sysselsettingsmessige ringvirkninger av universiteter og høyskoler er betydelig større enn for annen type virksomhet. [150] Bidraget til innovasjon og utvikling av nye (typer) arbeidsplasser er analysert med utgangspunkt i Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Østfold. Det vises til etablering av nærmere 50 bedrifter siden 1980, de fleste med utgangspunkt i Universitetet i Tromsø. Høyskolene har også en positiv betydning for rekruttering til høyere utdanning og til den langsiktige bosettingsutviklingen av unge voksne med høy utdanning. Videre finner rapporten at fraflyttingen av personer med høyere utdanning er lavere i høyskoleregionene, og at høyskoleregionene rekrutterer flere innflyttere med høyere utdanning enn andre regioner.

De siste årene har en siktet mot å øke omfanget av desentralisering av studieplasser både for å styrke rekrutteringen til utdanninger med søkersvikt (lærer- og ingeniørutdanninger og til dels vernepleiere), for å bedre framtidig tilgang på bestemte personellgrupper i regioner med betydelige personellmangler (gjelder spesielt sykepleierutdanning) og for å bedre tilgjengeligheten til utdanning. En desentralisert institusjonsstruktur, i kombinasjon med økt omfang av desentraliserte studietilbud og fjernundervisning, er hensiktsmessig for å spre høyere utdanning, og særlig for å nå aldersgrupper som gjennom bosted, arbeid og familie er mer stedbundet. På den annen side kan en desentralisert institusjonsstruktur også innebære mindre effektiv bruk av midler, både til utdanning og forskning.

Innhold, kvalitet og ressursinnsats

Ressursinnsatsen til høyere utdanningsinstitusjoner har økt kraftig gjennom 1990-tallet, både i Norge og i OECD-området for øvrig. Norge er blant landene

149.«Høgskolenes regionale betydning», NIBR, 2000. Et sammendrag er trykket som vedlegg til NOU 2000: 14 Frihet med ansvar.

150.For Universitetet i Tromsø (eneste ikke-høyskole i undersøkelsen) finner NIBR at den sysselsettingsmessige effekten av ett årsverk ved universitetet er 1,73, slik at ett årsverk ved universitetet genererer en totalaktivitet lik 1,73 årsverk. Tilsvarende tall for seks andre case (høyskoler) er mellom 2,08 og 2,45. Den sysselsettingsmessige effekten ved etablering av arbeidsplasser er normalt 1,2 til 1,5.

som har hatt størst vekst i offentlige utgifter til høyere utdanning i perioden fra 1990 til 1996. Utgiftsveksten skyldes økte studenttall. Utviklingen i kostnader per student [151] viste stor stabilitet gjennom studenttallsveksten på 1990-tallet. Når kostnader pr. student sammenliknes med andre OECD-land, ligger Norge i midtsjiktet innenfor høyere utdanning. [152] I 1997 var de offentlige utgifter i Norge til høyere utdanningsinstitusjoner tilsvarende 1,3 pst. av BNP. Det er bare Sverige, Finland Østerrike og Canada blant OECD-landene som hadde større eller like store offentlige utgifter. Gjennomsnittet for OECD-landene var på 1,0 pst. Flere OECD-land har imidlertid betydelig privat betaling for høyere utdanning, og samlet bruker de en større andel av BNP til høyere utdanning.

De høyere utdanningsinstitusjonene hadde i 1998 en FoU-innsats på nærmere 5 mrd. kroner, av en samlet utgiftsramme på noe over 15 mrd. kroner. Innenfor høyere utdanning er det en målsetting at undervisningen skal være forskningsbasert, og et aktivt forskningsmiljø er i mange sammenhenger en forutsetning for å kunne tilby god kvalitet i utdanningene.

Innenfor de fleste av de yrkesrettede utdanninger ved høyskolene er det sentralt fastsatte rammeplaner som styrer utdanningens *organisering og innhold* , herunder eventuelle krav om praksis. Målstyringen i planene, med vekt på kandidatenes sluttkompetanse, er et sentralt virkemiddel for å oppnå en nasjonal standard på yrkesutøverne. Mange av de utdanningene det er fastsatt rammeplaner for, har formelle krav som må oppfylles for yrkesutøvelse. Rammeplanene er således med på å forenkle nødvendige kvalitetssikringsprosedyrer for sertifisering/autorisering.

For studier hvor det ikke er sentralt gitte rammeplaner, skal den enkelte institusjon utarbeide studieplaner som beskriver faglig innhold, arbeids- og vurderingsformer, samt pensumlitteratur.

Private høyskoler må søke eksamensrett for det enkelte studium. Det nedsettes da en faglig komite for å vurdere om studietilbudene enten er faglig jevngodt med tilsvarende offentlige tilbud, eller at de er på samme faglige nivå.

Arbeid med *studiekvalitet* er i hovedsak de enkelte institusjonens ansvar. Disse er pålagt å evaluere og utvikle kvaliteten i studiene, og å etablere ordninger for kvalitetssikring. Et nasjonalt organ, Norgesnettrådet, har som en av sine viktigste oppgaver å påse at utdanningsinstitusjonene utvikler systemer for kvalitetssikring av utdanning og forskning. Rapporter viser at institusjonene gjennomfører evalueringer. Etableringen er i samsvar med en generell tilråding fra OECD [153] om systematisk overvåking av kvalitet og oppnådde resultater innenfor høyere utdanning, og en landspesifikk tilråding for Norge om etablering av nettopp denne typen organ. [154]

Det er vanskelig å måle ulikheter i kvalitet, både mellom institusjoner og mellom Norge og andre land. Det kan imidlertid forventes at store forskjeller i kvalitet vil påvirke studentenes valg av studiested. Oppfyllelse av måltall for antall studenter er ett av kriteriene for inndragning og oppretting av nye stud-

151.NOU1998: 6 «Økonomien i den statlige høgskolesektoren».
152.«Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.
153.«Synthesis of country reports on alternative approaches to financing lifelong learning», OECD, 1999.
154.«Thematic review of the first years of tertiary education», OECD, 1997.

ieplasser. Manglende oppfylling av måltall vil dermed ha økonomiske konsekvenser for universitetene og høyskolene. Dette er imidlertid bare ett av flere kriterier for fordeling av studieplasser, og dermed budsjettmidler, mellom institusjonene. Sammenhengen mellom studentenes søkning og budsjettmidler er dermed ikke spesielt sterk eller tydelig. Det gis også resultatbaserte tildelinger på bakgrunn av avlagte vekttall og uteksaminerte kandidater, og disse resultatmålene er i noen grad forbundet med studiekvaliteten. OECD (1997) vurderer sammenhengen mellom kvalitet i utdanningen og prinsipper for finansiering, og legger vekt på at det etableres finansieringsformer med koblinger mellom kvalitet og andre resultatkrav på den ene side, og størrelse på budsjettmidler på den andre. Systemer basert på «pengene følger studentene» vil stimulere til økt konkurranse mellom institusjonene, noe som kan bidra til høyere kvalitet. Et slikt system trenger ikke bety at studentene skal betale for studieplassene. OECD nevner bl.a. voucher-systemer hvor en kan stimulere konkurranse mellom utdanningsinstitusjonene uten å øke den økonomiske belastningen for studentene. På den annen side kan et slikt system innebære en fare for at gode læremiljøer forvitrer ved en midlertidig reduksjon i studenttilstrømningen. I NOU 2000: 14 (Mjøs-utvalget) foreslår et flertall at en mindre del av den statlige finansieringen av universiteter og høyskoler gjøres gjennom et slikt voucher-system.

12.4.7 Endringer i deltakingsmønstre innenfor grunnutdanning og etter- og videreutdanning

Kapittel 7 og 8 i denne rapporten peker på at utviklingen preges av at arbeidslivet blir mer sammensatt både på virksomhets- og arbeidstakersiden. Mange arbeidstakere har mer mangfoldige livssituasjoner og livsløp, og krever at arbeidet organiseres på mer fleksible måter. Økt fleksibilitet i arbeidslivet og i utdanningssystemet vil kunne gjøre det lettere å kombinere arbeid og utdanning, noe som vil redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utdanning i form av tapt arbeidstid. Kombinasjon av arbeid og utdanning vil i mange sammenhenger også ha gunstig virkning på læringen.

Livslang læring forutsetter tette koblinger mellom læring og arbeid. Et viktig element i kompetansereformen er å utvikle opplæringstilbud som utnytter mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Gode opplæringstilbud som er tilpasset arbeidslivets behov, må bygge videre på og supplere læring som allerede skjer på arbeidsplassen. Opplæringstilbudene må ta utgangspunkt i de reelle behovene og det reelle kompetansenivået hos arbeidstakerne. Den enkelte arbeidstaker må i større grad ha anledning til å bygge videre på sin faktiske kompetanse, og dokumentasjon og anerkjennelse av realkompetanse er derfor ett av hovedsatsingsområdene i Kompetansereformen. Våren 2000 er det foreslått å endre lov om universiteter og høgskoler slik at realkompetanse kan innføres som opptaksgrunnlag til både grunnutdanninger og etter- og videreutdanninger ved universiteter- og høyskoler, jf Ot.prp. nr. 58 (1999–2000). Videre er det foreslått at universitetene og høyskolene kan tilrettelegge avkortede studieløp som tar særlig hensyn til spesielle grupper ut fra utdanning og praksis.

Også de som allerede har en grunnutdanning på universitets- og høyskolenivå vil ha behov for etter- og videreutdanning. Undersøkelser fra andre land

viser at det er disse gruppene som i størst grad tar etter- og videreutdanning.[155]

Økt vekt på etter- og videreutdanning innenfor et perspektiv av livslang læring tilsier mer fleksible og brukertilpassede utdanningstilbud, større omfang av modulisering, IKT-basert undervisning og fjernundervisning, og skreddersydde utdanningstilbud med større vekt på yrkesrettede tilbud.

For utdanning som gis av universiteter og høyskoler, bør det vurderes om den norske gradsstrukturen fremmer studieløp som gir yrkeskvalifikasjoner eller om det bør innføres nye krav til fagsammensetning, faglig innhold og undervisnings- og vurderingsformer. Det er også spørsmål om det er behov for nye grader for å utvikle alternative studieløp, og om økt omfang av etter- og videreutdanning bør føre til kortere studieløp i grunnutdanningene. En bør også øke kapasiteten innenfor yrkesrettede utdanninger på mellomnivået mellom videregående opplæring og høyere utdanning, som et alternativ til høyere utdanning.

Etterspørsel rettet mot etter- og videreutdanning

Stortinget har vedtatt prinsippet om individuell *rett til utdanningspermisjon* ved etter- og videreutdanning. Regjeringen la våren 1999 fram en lovproposisjon om utdanningspermisjon. I store trekk følger en her det forslaget som ble lagt fram av Thorkildsen-utvalget i NOU 1998: 20, om at arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år og som har vært ansatt hos arbeidsgiveren de siste to år, har rett til permisjon i inntil tre år for å delta i organiserte utdanningstilbud som gir dokumentert kompetanse. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplærings nivå må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. Videre ble det presisert at utdanningspermisjon likevel ikke kan kreves innvilget umiddelbart når det vil være til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer.

I statsbudsjettet for 2000 er det bevilget midler knyttet til *regelendringer i Lånekassen* , bl.a. for å tilrettelegge finansieringssystemet bedre for voksne studenter. Regelendringene innebærer bl.a. at inntektsgrensen heves fra 3 550 til 5 000 kroner i måneden uten at stipendet fra Lånekassen blir redusert, og at avkortingsgrensen for behovsprøving for forsørgertillegget mot ektefelles eller samboers inntekt blir hevet. Finansdepartementet har også vedtatt ny forskrift om skattefritak for fri utdanning i arbeidsforhold. Aamodt-utvalget, som har vurdert utdanningsfinansieringen i Statens lånekasse for utdanning, foreslår i NOU 1999: 33 bl.a. å utvide adgangen til lån og stipend for de som tar videreutdanning etter minimum tre års arbeid.

Økt utdanningsnivå i befolkningen vil trolig bidra til å øke etterspørselen etter etter- og videreutdanning. Innretning på videregående opplæring, hvor utdanningenes innhold i større grad enn tidligere er utformet for å gi et grunnlag for livslang læring, vil trolig også medføre økt etterspørsel etter etter- og videreutdanning. I hvilken grad voksne vil ønske etter- og videreutdanningstilbud utenfor bedriftsopplæring og hvilken form deltakelsen vil få, vil være nært forbundet med ordninger for permisjon til utdanning og ordninger for finansiering av utdanningstilbud og andre utgifter.

155.«Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.

Kompetanseutviklingsprogrammet er et av satsingsområdene i Kompetansereformen [156] og har bl.a. som formål å utvikle opplæringstilbud og metoder som utnytter det store potensialet arbeidsplassen har som læringsarena. Programmet har også som formål å bidra til utvikling av opplæringstilbud som er bedre tilpasset arbeidslivets behov. For å oppfylle disse målene er det viktig at det utvikles bedre og tettere samarbeid mellom tilbydere og etterspørrere av utdanning. Programmet vil gi økonomisk støtte til utviklingstiltak som bl.a. har disse målsettingene. Arbeidslivets parter er aktivt med i styringen av programmet, og det er lagt til grunn at det bevilges 400 mill. kroner over en treårsperiode.

Etterspørsel etter grunnutdanning

Antallet ordinære elever i grunnskole og videregående opplæring er nå i hovedsak en funksjon av størrelsen på årskullene. Det forventes en demografisk drevet vekst i tallet på elever det neste tiåret. Stortinget har vedtatt at voksne som trenger det skal få individuell rett til grunnskoleopplæring og at kommunenes ekstrautgifter dekkes av staten, jf. behandlingen av Innst. S. nr. 12 (1999–2000). Regjeringen har foreslått å innføre en rett for voksne som ønsker å ta grunnskole og videregående opplæring, for de som ikke har fullført slik opplæring tidligere, jf. Ot.prp. nr. 44 (1999–2000). Det forventes en vekst i antall voksne elever som følge av Kompetansereformen, både innenfor grunnskolen og videregående opplæring. Omfanget av voksne elever vil på sikt avta, i og med at nesten alle ungdommer nå gjennomfører videregående opplæring. Det vil imidlertid være en utfordring å få en mer fleksibel arbeidsstyrke gjennom å legge til rette for at det skal være attraktivt å ta nye fagbrev.

Økningen i studietilbøyeligheter er ikke særskilt for Norge. Innenfor OECD økte antallet studenter i gjennomsnitt med nærmere 50 pst. fra 1990 til 1997. Rekrutteringsgrunnlaget til dette nivået har økt betydelig gjennom at tilnærmet hele årskullene nå tar videregående opplæring. For å øke tilgjengeligheten til høyere utdanning også for de som ikke har fullført videregående utdanning, er det fremmet forslag til et system for opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse. [157] Dette kan gjennomføres enten ved at søkerne individuelt får vurdert sin realkompetanse, ved at søkere over en viss aldersgrense, etter veiledning, informasjon og selvtester, selv vurderer sin kompetanse, eller ved at det utvikles en generell prøve for studiekompetanse. Det er også fremmet forslag om ordninger for fritak fra deler av studier på grunnlag av realkompetanse, og etablering av avkortede og tilpassede studieløp for utdanningssøkende på bakgrunn av vurderinger av realkompetanse.

I tillegg til vekst som følge av økte deltakingsrater kan det på lengre sikt forventes en demografisk drevet vekst også innenfor høyere utdanning, i og med at størrelsen på årskullene av 19-åringer øker fra dagens nivå på om lag 53 000 til mer enn 62 000 i 2010.

156.Jf. omtale i St.prp. nr 1 (1999–2000) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
157.NOU 1999: 17 «Realkompetanse i høgre utdanning». Se også omtale av Ot.prp. nr. 58 (1999-2000) foran.

Innretning på studietilbudene

Det store innslaget av små og mellomstore bedrifter, og små enheter også i arbeidslivet for øvrig, vanskeliggjør gjennomføring av rent bedriftsinterne opplæringer. Bl.a. av denne grunnen må en vesentlig del av etter- og videreutdanningen gjennomføres i regi av utdanningsinstitusjonene. Dette kan skje ved de offentlige utdanningsinstitusjonene, men det er også et stort innslag av private tilbydere. De offentlige utdanningsinstitusjonene har tradisjonelt fokusert sterkt på førstegangsstudenter som følger ordinære studieløp innenfor grunnutdanningene, noe som reflekteres i systemets kultur, organisering, regelverk og økonomiske rammer. Markedet for etter- og videreutdanning rettet inn mot arbeidslivet krever en annen dynamikk og oppbygging. Universiteter og høyskoler har tidligere hatt sterke begrensninger i forhold til hvilke utdanninger som kan tilbys på etter- og videreutdanningsmarkedet, og hvilke utdanningstilbud de har kunnet ta betalt for. Gjennom Kompetansereformen har det skjedd en oppmyking av det statlige regelverket slik at institusjonene nå bl.a. selv kan opprette og ta betaling for studier av et omfang tilsvarende et- og et halvt års fulltidsstudium. Dette betyr flere og mer tilgjengelige utdanningstilbud som kan kombineres med arbeid. For ytterligere å bedre rammebetingelsene og skape en tilstrekkelig fleksibilitet, har et offentlig utvalg [158] foreslått at enheter for oppdragsvirksomhet ved universitetene og høyskolene bør organiseres som aksjeselskap eller statsforetak.

Økt fokusering på og større omfang av etter- og videreutdanning vil kunne få stor virkning på de ordinære skole- og studieløp. Den kunnskap som tilføres gjennom nær kontakt med arbeidslivet vil også være verdifull for kvalitet og relevans i grunnutdanningene. Forventninger om at større andeler av årskullene vil inn i høyere utdanning bør ses i sammenheng med behov for større innslag av kortere studieløp, kombinert med større omfang av etter- og videreutdanning. Ved kortere studieløp vil dagens kapasitet kunne åpne for høyere dekningsgrad. For å gjøre livslang læring tilgjengelig for flere, er det likevel nødvendig å fokusere på behovet for kontinuerlig vurdering av kostnader. Økt deltaking kan også gi mulighet for lavere kostnad pr. student. Andre strategier for kostnadsreduksjoner kan være å redusere personalkostnader ved nye IKT-baserte læreformer og å stimulere til økt konkurranse mellom tilbydere.

Etablering av et system for måling og anerkjennelse av kompetanse ervervet utenfor utdanningssystemet har gunstige virkninger bl.a. ved at enkeltindivider får motivasjon til å erverve kompetanse. For utdanningssystemet er effektene blandet. På den ene siden vil ressurser bli spart ved at en i mindre grad lærer studenter noe de allerede kan. På den andre siden krever en god dokumentasjonsordning også betydelige ressurser. Anerkjennelse av realkompetanse kan også forventes å føre til økt etterspørsel etter ytterligere utdanning.

Innenfor etter- og videreutdanning på nivået etter videregående skole er det tunge begrunnelser for å basere dette på privat finansiering, slik det i stor utstrekning allerede er praktisert. Dette kan begrunnes både ut fra hensynet til å begrense veksten i offentlige utgifter og at utdanning gir individuell

158.NOU 1999: 18 «Organisering av oppdragsvirksomhet».

avkastning. Dette forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig gode insentiver både for tilrettelegging av studietilbud og for deltakelse i utdanning. Blant annet kan det forventes at utdanningsinstitusjonene i større grad må gi utdanningstilbud utenfor ordinære studiesteder. Når det gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, herunder vurdering og verdsetting av realkompetanse rettet inn mot videregående opplæring, må dette fortsatt være et offentlig ansvar å finansiere.

12.4.8 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Norsk utdanningspolitikk er basert på brede målsettinger. Utdanning skal bidra til personlig utvikling, styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet, samt stimulere til innovasjon, produktivitet og økonomisk vekst. Behovet for kompetanse har økt de siste tiårene. Det er bred enighet om at utdanning er en dominerende faktor for økonomisk vekst og utvikling. I hele OECD-området har det vært en økt anerkjennelse av betydningen av investeringer i utdanning. I en vurdering av det norske utdanningssystemet er det derfor viktig å legge vekt på sammenligninger med andre OECD-land for å vurdere Norge i forhold til såkalt «beste praksis» både med hensyn til deltaking og kvalitet på tilbudene.

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at det norske utdanningssystemet holder et høyt internasjonalt nivå både når det gjelder ressursinnsats, deltakelse i utdanningsprogrammer og kvalitet på tilbudene. Det høye utdanningsnivået i Norge har gitt et godt grunnlag for overgangen til en kunnskapsbasert økonomi, og har gitt Norge et konkurransefortrinn. Utvalget legger vekt på at utdanningssystemet fortsatt må være på et høyt internasjonalt nivå, både når det gjelder deltaking og kvalitet på tilbudene.

Det er likevel et begrenset kunnskapstilfang om effekten av ulike læringsmodeller, om kvaliteten på de ulike opplæringsinstitusjoner, om hvordan skoler og andre utdanningsinstitusjoner best skal settes i stand til å være lærende, dynamiske organisasjoner, og om hvordan og i hvilken grad kunnskap bidrar til økonomisk utvikling. Det synes derfor å være behov for en bedre kunnskapsbase for å bestemme retningen i utdanningspolitikken og for å kunne øke kapasiteten av vellykket produksjon, formidling og bruk av kunnskap.

Utvalget vil framheve at en sentral målsetting for utdanningssystemet må være å sørge for at alle unge blir godt kvalifisert og motivert for arbeidslivet, og for deltakelse i samfunnslivet i en bredere sammenheng. Det er således av stor samfunnsmessig betydning at alle unge får en god grunnutdanning.

Utvalget ser at et 13-årig skoleløp for grunn- og videregående skole til sammen er langt når det sammenlignes med andre land. Et kortere skoleløp, og dermed også kortere samlet utdanningsløp, vil gjøre det mulig å komme tidligere i inntektsgivende arbeid, noe som isolert sett kan være fordelaktig både for det enkelte individ og for samfunnet for øvrig. På den annen side må en vurdering av hensiktsmessigheten ved den gjennomførte utvidelsen i skoleløpets lengde bl.a. ta hensyn til bredere utdanningsmessig målsettinger enn de rent økonomiske, og også inkludere vurderinger av kvaliteten på utdanningstilbudet. Utvalget mener at det bør gjennomføres en bredt anlagt evaluering av hele det 13-årige skoleløpet etter at reformene i grunnskolen og videregående opplæring nå er implementert, hvor en bl.a. evaluerer utvidelsen i samlet

lengde på skoleløpet som ble innført i forbindelse med Reform 97 i grunnskolen.

Utvalget forventer en langsiktig trend i retning av ytterligere økt deltaking i utdanning, innenfor en ramme av livslang læring som både inkluderer økt deltakelse i grunnutdanninger og økt omfang av etter- og videreutdanning. En primær målsetting med livslang læring må være å stimulere den enkelte til motivering og tilegnelse av ferdigheter som bidrar til økt produktivitet og et aktivt yrkesliv.

Livslang læring forutsetter tette koblinger mellom læring og arbeid. Et viktig element i kompetansereformen er å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som utnytter mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Dette tilsier mer fleksible og brukertilpassede utdanningstilbud, kortere studieløp, større omfang av modulisering og fjernundervisning, og skreddersydde utdanningstilbud med større vekt på yrkesrettede tilbud. For utdanninger på nivåene utover videregående opplæring bør det tilrettelegges for større innslag av etterspørselsstyrte, kortere studieløp, også innenfor yrkesrettede utdanninger på nivået mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene bør også i sterkere grad stimuleres til økt studentgjennomstrømning.

Selv med den sterke veksten i utdanningsnivået gjennom 1990-tallet er det registrert betydelige mangler på enkelte typer av høyt kvalifisert arbeidskraft. Slike mangler er begrensende for evnen til omstilling og evnen til gjennomføring av høyt prioriterte oppgaver, og gir grunnlag for en tiltagende lønnsvekst. En videre satsing på utdanning bør i større grad innrettes mot arbeidslivets behov.

Det er også viktig å utdanne et tilstrekkelig antall innenfor grupper som skal fylle høyt spesialiserte funksjoner som i begrenset grad kan utføres av personer med andre kvalifikasjoner, f.eks. innenfor helsesektoren.

For utdanninger på videregående nivå legger utvalget vekt på behovet for å styrke opplysningsarbeidet om arbeids- og studiemuligheter, som en strategi for å bedre samsvaret mellom arbeidslivets behov og fordeling av elevene på de ulike studieretninger. For å legge til rette tilbud som er tilpasset voksne elevers behov, legger utvalget vekt på behovet for avkortede tilpassede tilbud som tar hensyn til voksne elevers realkompetanse og fleksible tilbud som legger til rette for kombinasjon av videregående opplæring og arbeid. Dette vil gjøre det enklere å avlegge nye fagbrev for de som allerede har fullført videregående opplæring, og det vil bedre mulighetene for elever som ikke har fullført utdanningen å få tatt fagbrev.

Kapittel 13
En effektiv økonomi – vilkår for høyverdiskaping og lokalisering i Norge

Økonomisk politikk utformes ut fra et bredt sett av målsettinger. I utvalgets mandat fremheves det at målet med den økonomiske politikken er en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping. Utvalget legger videre til grunn at vi ønsker et samfunn med et godt velferdsnivå for alle deler av befolkningen, et godt offentlig tilbud, og en balansert regional utvikling. I dette kapitlet vil fokus være rettet mot hvordan økonomien kan innrettes på en effektiv måte. Ved å innrette økonomien effektivt, slik at verdiskapingen blir høyest mulig, har en trolig også større mulighet til å ta hensyn til andre forhold som påvirker velferdsnivået i samfunnet, som inntektsfordeling, natur og miljø og sosial trygghet.

Parallellen til dette er at jo mer effektivt vi klarer å innrette vår produksjon (dvs. jo høyere verdiskapingen blir), dess høyere velstandsnivå kan vi oppnå, og desto høyere vil lønnsnivået i Norge bli. Over tid bestemmes lønnsutviklingen først og fremst av produktivitetsutviklingen. Samtidig skal lønnsnivået sørge for full ressursutnyttelse – dvs. at arbeidsledigheten blir så lav som mulig. Jo svakere effektiviteten er, jo lavere må lønnsnivået dermed være for å sikre full ressursutnyttelse. Det er selvsagt en målsetting at lønnsnivået i Norge skal være så høyt som mulig, men dette må skje på en slik måte at vi sikrer full ressursutnyttelse, og særlig at arbeidsledigheten holdes lav.

Vårt ressursgrunnlag og vår evne til å bruke disse ressursene på en effektiv måte bestemmer vårt *verdiskapingspotensiale*. Mengden av innsatsfaktorer kan et stykke på vei påvirkes, og her vises det særlig til kapittel 12 om hvordan et høyt og kompetent arbeidstilbud kan sikres. Temaet for dette kapitlet er først og fremst vår evne til å bruke innsatsfaktorene på en best mulig måte.

Det er mange forhold som påvirker hvor høy verdiskaping et land lykkes i å få. For nærmere å belyse hva som er bestemmende for et lands vekstevne, har utvalget bedt om en utredning fra Tor Jacob Klette, jf. vedlegg 7. En sentral konklusjon både i dette vedlegget og i andre arbeider er at kompetanseoppbygging i befolkningen er viktig for den økonomiske veksten. Å legge til rette for en god grunnutdanning og livslang læring er således fundamentalt for å oppnå en høy verdiskaping, jf. drøftingen i kapittel 8 og avsnitt 12.4, men også effektivitetsfremmende tiltak over et bredt spekter er viktige.

En effektiv ressursutnyttelse er viktig i alle deler av økonomien – både i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse, i næringer som leverer varer til lokale markeder og i offentlig sektor. Mer effektiv ressursutnyttelse gir grunnlag for økt velstand uansett hvilken sektor det gjelder. En effektivitetsfremmende politikk må derfor siktes inn mot alle sektorer. Men tiltakende globalisering og økende mobilitet av næringsvirksomhet legger føringer på den økonomiske politikken utover dette.

På den ene siden skaper globaliseringen utvidede markeder og bidrar således til å fremme produktivitetsutvikling og verdiskaping i land som deltar i den internasjonale arbeidsdelingen. Dette er en viktig grunn til at stadig flere

land åpner stadig flere sektorer for markedsbasert handel og internasjonal konkurranse.

På den annen side representerer globaliseringen en utfordring for alle land. Konkurransen mellom land om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet vil trolig tilta i omfang, delvis fordi det blir lettere for bedriftene å flytte sin produksjon mellom land. Dermed øker også risikoen for at deler av vår næringsvirksomhet kan flytte ut. Samtidig er det viktig at Norge greier å tiltrekke seg utenlandsk kapital og kompetanse. Dersom næringslivet gis dårligere rammevilkår enn i andre land, kan konsekvensen bli at virksomhetene flytter ut, uten at andre flytter inn. Dette legger sterke begrensninger på vår handlefrihet i den økonomiske politikken.

Heller ikke mobilitetshensyn tilsier at vi ensidig bør legge vekt på de internasjonale næringene, selv om det er de som først og fremst kan flytte ut. De ulike næringene er gjensidig avhengig av hverandre fordi de leverer innsatsfaktorer til hverandre, slik at effektive lokale næringer er viktig for at de internasjonale næringene skal kunne være effektive og vice versa. Videre er samspillet mellom næringer og på tvers av bransjegrenser en vesentlig kilde til nyskaping i næringslivet. Dette illustreres spesielt i teorier som vektlegger næringsklynger som betydningsfulle for et lands verdiskapingsevne. I tillegg kommer at skillet mellom internasjonale og lokale næringer ikke særlig skarpt, og det endres over tid bl.a. som følge av globaliseringsprosessen ved at stadig flere næringer blir utsatt for internasjonal konkurranse.

De store oljeinntektene innebærer en særlig utfordring i forhold til målsettingen om lokalisering av næringsvirksomhet i Norge. Store oljeinntekter har gjort det mulig for Norge å øke importen og redusere eksporten av andre produkter. Omfanget av internasjonalt konkurranseutsatte næringer har derfor blitt mindre enn det ville vært uten oljeinntektene. Selv om det er vanskelig å anslå fremtidige oljeinntekter, er det rimelig å anta at oljeinntektene vil flate ut og begynne å falle om relativt få år. I årene framover må verdiskapingen i andre internasjonalt konkurranseutsatte næringer derfor øke betydelig.

Utgangspunktet for dette kapitlet er derfor todelt: Politikken må rettes inn mot å bidra til effektiv ressursutnyttelse for å sikre høy verdiskaping. Samtidig kan ikke rammebetingelsene for de internasjonale næringene i Norge avvike vesentlig fra andre land dersom en skal sikre en balansert økonomisk utvikling.

Med dette todelte utgangspunktet vil de påfølgende avsnittene i dette kapitlet belyse nærmere:

- samspillet mellom privat og offentlig sektor,
- hvordan offentlige rammevilkår legger til rette for en effektiv privat sektor,
- en organisering av offentlig sektor som sikrer høy brukertilfredshet og effektiv bruk av ressursene, og
- vilkår for nyetablering og innovasjon.

Innledningsvis kan det imidlertid være på sin plass å peke på at det ikke er uproblematisk å måle et lands verdiskaping. Boks 13.1 går nærmere inn på dette, herunder særlig bruken av bruttonasjonalprodukt (BNP) som mål på verdiskaping.

Boks 13.1 BNP som mål på verdiskaping

Verdiskaping kan defineres som produksjon av varer og tjenester som dekker befolkningens behov og ønsker. Etter en slik definisjon skjer verdiskaping i privat næringsvirksomhet, offentlig sektor, den frivillige sektor, samt av den enkelte i sin fritid. Bare en del av den samlede verdiskaping tallfestes i nasjonalregnskapet, og kommer dermed med i bruttonasjonalproduktet (BNP). Verdsettingen av ulike typer produksjon i nasjonalregnskapet varierer betydelig. Produksjon av varer og tjenester som omsettes i markedet verdsettes til markedsverdien, dvs. til den prisen varene og tjenestene kan selges for. For hoveddelen av annen betalt virksomhet, inkludert offentlig forvaltning, settes verdien lik kostnadene ved produksjonen, mens ubetalt eller uregistrert virksomhet i liten grad tas med i BNP. Verdsettingen av ulike typer produksjon i nasjonalregnskapet påvirkes bl.a. av internasjonalt varebytte, og avspeiler i liten grad den samfunnsmessige betydningen av de ulike typer produksjon. Matproduksjon er f.eks. absolutt nødvendig for samfunnet. Likevel er mat relativt sett billigere enn før, og matproduksjon utgjør nå en liten del av BNP i den rike del av verden.

Bruttonasjonalproduktet har en rekke svakheter som mål på verdiskaping. Som nevnt over er det mye produksjon som ikke er med, og verdsettingen av ulike typer produksjon er problematisk. Bruttonasjonalproduktet har også betydelig svakheter knyttet til at miljømessige hensyn i liten grad tas med. For Norges del er dette særlig relevant i forhold til petroleumsvirksomheten, ved at det i beregningen av BNP ikke gjøres fradrag for den del av verdiskapingen som skyldes at en driver uttapping av en begrenset naturressurs.

Svakhetene ved BNP innebærer at en målsetting om høy verdiskaping, som utvalget har tatt utgangspunkt i med grunnlag i mandatet, ikke er det samme som en målsetting om høyest mulig BNP. Men til tross for svakhetene gir tall for BNP viktig informasjon om utviklingen i verdiskapingen i et land over tid, og ved sammenligninger av verdiskaping i ulike land. Derfor har tall for BNP ofte en fremtredende plass i beskrivelse og analyse av økonomiske forhold.

13.1 Samspillet mellom privat og offentlig sektor

Offentlig sektor forvalter en betydelig andel av samfunnets ressurser, utfører sentrale oppgaver på vegne av fellesskapet, og yter tjenester til den enkelte og til næringslivet. Grunnlaget for næringsvirksomhet vil bli vesentlig svekket dersom ikke det offentlige helsevesenet fungerer godt, utdanningssystemet holder en høy kvalitet, infrastrukturen er på plass, lover håndheves osv. At offentlig sektor utfører sine oppgaver effektivt og med høy kvalitet er avgjørende både vårt velstandsnivå, vår samlede verdiskaping og for effektiviteten i privat sektor. Offentlig sektor griper inn i økonomien og samfunnslivet på mange forskjellige måter, langt ut over det som gjenspeiles i offentlige budsjetter. Skatte- og avgiftspolitikken, lover og regler, markedsreguleringer etc. utgjør viktige rammebetingelser for både privat og offentlig virksomhet.

Omfanget på offentlig sektor i Norge og andre industriland innebærer at innretningen av offentlig sektor har stor betydning for landenes konkurranseevne. Dette gjelder både hvor effektivt ressursene utnyttes i offentlig sektor, insentivvirkningene av skatte- og overføringssystemet, og ikke minst myndighetenes evne og vilje til å sikre velfungerende markeder slik at ressursene i privat sektor utnyttes best mulig.

Myndighetene fastsetter på mange områder hvilke kjøreregler som bedriftene skal virke innenfor. Dette gjelder for eksempel konkurranseregler, regler om beskatning og krav til miljø og sikkerhet. Slikt regelverk er en sentral del av næringslivets rammevilkår. Myndighetene er også opptatt av å korrigere markedene i de tilfellene der aktiviteten er for høy eller lav i forhold til det som er ønskelig. Dersom en type aktivitet har positive indirekte virkninger på resten av samfunnet, kan dette gi grunnlag for at det offentlige bør stimulere til aktivitet utover det nivået som realiseres av markedet selv. Dette ligger til grunn for myndighetenes tiltak for å øke bl.a. forskning, teknologi- og kompetanseutvikling, kapitaltilgang og tilbudet av infrastruktur.

I de senere årene har arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor blitt stadig mer omdiskutert. I mange land har det skjedd en betydelig privatisering ved at offentlig virksomhet på ulike måter er blitt overført til privat sektor. Det press som offentlig sektor vil stå overfor i tiårene fremover, gjør det nødvendig å se nøyere på arbeidsdelingen mellom privat og offentlig virksomhet. Tradisjonelt har skillet mellom privat og offentlig virksomhet gått langs flere dimensjoner. Offentlig sektor har tatt ansvaret for tilbudet på noen områder av økonomien, har selv stått for produksjonen, og dette har vært finansiert over offentlige budsjetter, dvs. gjennom skatter og avgifter. Andre områder av økonomien har vært dekket av privat virksomhet, og produksjonen har vært finansiert gjennom salg i markedet. I praksis er det imidlertid mange avvik fra dette hovedbildet. F.eks. er en del offentlig virksomhet finansiert gjennom brukerbetaling, og ikke over offentlige budsjetter. På noen områder har det offentlige tilbudsansvaret, uten at all produksjonen utføres av det offentlige. I det følgende vil disse forholdene bli drøftet mer inngående.

For å finansiere offentlig forbruk av varer og tjenester og overføringer er det nødvendig at det offentlige pålegger skatter. I de fleste tilfeller vil skatt på forbruk, inntekt og formue føre til at tilpasningen både i bedriftene og blant arbeidstakerne vris i forhold til hva som ville gitt den mest effektive utnyttelsen av ressursene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. F.eks. kan skatt på arbeidsinntekt medføre at arbeidstakerne ønsker å jobbe mindre enn de ville gjort uten slik skatt, noe som innebærer et effektivitetstap i forhold til en situasjon uten skatt på arbeidsinntekt. Virkningen på arbeidstilbudet, og dermed effektivitetstapet ved skatt på arbeidsinntekt, vil normalt være større jo høyere skattesatsen er.

Ulike typer skatter har ulike virkninger, og dermed også forskjellig virkning på effektiviteten i økonomien. Generelt vil det være slik at effektivitetstapet ved skattefinansiering er mindre jo lavere skattesatsene og det generelle skattenivået er. Noen typer skatter, som f.eks. grunnrenteskatter (skatt på utnyttelse av naturressurser) og eiendomsskatter, har lave eller ingen effektivitetskostnader. Effektivitetstapet i skattesystemet kan dermed reduseres ved å legge økt vekt på disse skatteformene, og redusert vekt på andre skatte-

former. Men for å få tilstrekkelige skatteinntekter må myndighetene ilegge skatter som virker negativt på bl.a. arbeidsinnsats og sparing. Derfor vil det generelt være slik at effektivitetstapet ved skattefinansiering er større jo høyere skattesatsene er og jo høyere det generelle skattenivået er.

Både i Norge og andre land har en forsøkt å tallfeste effektivitetstapet ved beskatning. Resultatene varierer imidlertid betydelig. Kostnadsberegningsutvalget [159] anbefalte, på bakgrunn av en gjennomgang av empiriske arbeider på området, at det bør beregnes en skattekostnad på 20 prosent for prosjekter og reformer som finansieres over offentlige budsjetter. Gitt dagens skattenivå betyr dette at den samfunnsøkonomiske nytten av de ønskede utgiftsøkninger må være 20 prosent høyere enn de skatteøkningene en eventuelt må gjennomføre.

Det er imidlertid ikke bare de effektivitetsmessige konsekvenser som begrenser mulighetene til å finansiere vekst i offentlig sektor gjennom heving av det generelle skattenivået. For hard beskatning av mobile skatteobjekter vil kunne føre til at deler av skattegrunnlaget, og således deler av grunnlaget for vår verdiskaping, flytter ut av landet. Enkelte land har ut fra dette innført lempelige skatteregler som særlig er rettet mot mobile skattegrunnlag – ofte begrunnet med et ønske om å motvirke utflytting. Lempelige skatteregler vil imidlertid også kunne gjøre land mer attraktive for utenlandske investeringer, og på den måten skjerpe konkurranse mellom land om å tiltrekke seg utenlandske investeringer.

Det er likevel viktig å merke seg at begrensningene på hvor stor aktivitet som kan finansieres gjennom skatter og avgifter er knyttet til finansieringsformen, og ikke om virksomheten er offentlig eller privat. Offentlig virksomhet som i sin helhet er finansiert av brukerne, innebærer ikke økte skattesatser, og dermed heller ikke økt effektivitetstap ved skattlegging. Hensynet til effektivitetstap i skattleggingen er derfor ikke relevant i valget mellom privat virksomhet eller offentlig virksomhet som er fullt finansiert ved brukerbetaling. Tilsvarende fører konkurranseutsetting, ved overføring av virksomhet fra offentlig til privat sektor, ikke i seg selv til mindre behov for skatteinntekter, dersom virksomheten fortsatt skal finansieres over offentlige budsjetter. Økt effektivitet i skattefinansiert virksomhet gir derimot grunnlag for lavere skattesatser og dermed mindre effektivitetstap i tilknytning til skattlegging.

Forholdet mellom offentlig og privat virksomhet kan også ses i lys av at offentlig og privat sektor er avhengig av det samme ressursgrunnlaget. Dess større ressursinnsatsen er i offentlig sektor, desto mindre vil være tilgjengelig for privat sektor. Utviklingen i befolkningens sammensetning sett i sammenheng med Stortingets vedtatte reformer innen bl.a. eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus vil medføre en betydelig økning i det offentliges etterspørsel etter arbeidskraft. Statistisk sentralbyrå har vurdert at behovet for arbeidskraft særlig innen helse- og sosialsektoren vil øke med 27 000 årsverk dersom dagens tilbud skal opprettholdes fram til 2010 (uendret standard og dekningsgrad), og hele 61 000 årsverk ved full innfasing av de planlagte reformene. Gitt en gjennomsnittlig stillingsbrøk i kommunesektoren på 70 prosent, tilsvarer dette hhv. 39 000 og 87 000 personer. I følge Nasjonalregn-

159.NOU 1997: 27, «Nytte- kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor».

skapet var den gjennomsnittlige stillingsbrøken i kommunesektoren i 1998 noe under 70 prosent. Beregningene i kapittel 6 i denne rapporten indikerer at den samlede økningen i arbeidsstyrken i denne perioden kan anslås til snaut 100 000 personer. Dette illustrerer hvor viktig det er å vurdere arbeidskrafttilgangen som ett av flere elementer når reformer og satsinger utformes.

I forhold til ressursbruken er det likevel ikke viktig om virksomheten er offentlig eller privat. Økt satsing på helse og omsorg, noe som i årene fremover bl.a. er en nødvendig følge av den demografiske utviklingen, vil medføre mindre ressurser til andre deler av økonomien, uavhengig om satsingen skjer i offentlig eller privat virksomhet. Det avgjørende her er at vi får en sammensetning av produksjonen som er i samsvar med befolkningens behov og ønsker. Valg av arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor må ikke føre til at produksjonsstrukturen blir vridd i forhold til det befolkningen ønsker.

Drøftingen over viser at en hensiktsmessig grensegang mellom det offentliges og den private sektors ansvarsområde i økonomien, reiser prinsipielt sett tre adskilte problemstillinger:

i. Bør virksomheten finansieres gjennom generelle skatter eller av brukerne?
ii. Bør det offentlige ta tilbudsansvaret for en vare eller tjeneste, dvs. ansvaret for tilbudet i form av mengde, kvalitet, tilgjengelighet m.v.?
iii. Bør selve produksjonsvirksomheten foregå i offentlig eller privat regi?

I valget mellom skattefinansiering og brukerbetaling er effektivitetstapet ved skattlegging som ble drøftet over et klart argument for brukerbetaling. Brukerbetaling kan også gi bedre grunnlag for å fastsette omfanget av virksomheten. Ved skattefinansiert virksomhet kan tilbudet bli begrenset av kostnadene ved skattefinansiering, samtidig som etterspørselen vil være høy fordi brukerne ikke står overfor noen kostnader i bruken. Misforholdet mellom tilbud og etterspørsel kan gi grunnlag for misnøye blant brukerne, samtidig som fastsettelsen av omfanget av tilbudet kan bli vilkårlig.

På den annen side kan brukerbetaling være problematisk i forhold til tjenester en ønsker skal være tilgjengelig for alle grupper av befolkningen. Dersom brukerbetalingen gjøres inntektsavhengig reduseres problemet med tilgjengelighet for hele befolkningen. Men samtidig medfører inntektsavhengig brukerbetaling administrative kostnader, i tillegg til vridninger og effektivitetstap av lignende type som ved skattefinansiering.

I vurderingen av tilbudsansvar og produksjonsansvar er det viktig å understreke at offentlig tilbudsansvar normalt ikke forutsetter offentlig produksjon, og omvendt at offentlig produksjon heller ikke forutsetter et offentlig tilbudsansvar. For eksempel innebærer ikke et offentlig ansvar for utbyggingen av veinettet at selve utbyggingen må utføres av offentlig ansatte. Omvendt finner vi at det offentlige er engasjert med produksjonsvirksomhet på en rekke områder som drives som kommersiell markedsbasert virksomhet i direkte konkurranse med private produsenter. I for eksempel veisektoren driver Statens Vegvesen produksjonsvirksomhet som potensielt er i konkurranse med en rekke private entreprenører. Offentlig produksjonsvirksomhet kan derfor ikke alene begrunnes med offentlig ansvar for den aktuelle tjenesten. Spørsmålet om produksjonen bør foregå i privat eller offentlig virksomhet er

dels et spørsmål om hva som er mest kostnadseffektivt, og dels et spørsmål om hvilken organisasjonsform som gir myndighetene best kontroll med tilbudet. I avsnitt 13.3 går utvalget nærmere inn på organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon for å sikre høy brukertilfredshet og effektiv ressursutnyttelse.

Sammenlignet med andre land har *Norge relativt høye offentlige utgifter* . Målt som andel av BNP er de offentlige utgiftene høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU-landene, men lavere enn i Danmark og Sverige, jf. kapittel 4. I hovedsak består de offentlige utgiftene av offentlig konsum og overføringer til husholdninger, men næringsstøtte og offentlige investeringer er også inkludert. Andelen av BNP brukt til offentlig konsum i Norge ligger noe over gjennomsnittet for EU-landene, men en god del lavere enn i Danmark og Sverige.

Ulikheter i organiseringen av offentlige tjenester og ulik innretning av trygdeordninger medfører at internasjonale sammenligninger av overføringene til private er usikre. Norge ser imidlertid ut til å bruke mer til overføringer enn både de øvrige nordiske landene og gjennomsnittet i EU. I statsbudsjettet for 2000 utgjør overføringene til private 49 prosent av statsbudsjettets samlede utgifter og 60 prosent av de samlede skatteinntekter fra Fastlands-Norge. Dette betyr at offentlig forvaltning foretar betydelige omfordelinger mellom grupper, mellom individer i forskjellige livsfaser og mellom næringer. Hensynet til det store presset på offentlige budsjetter nå og i årene framover gjør at det kan stilles spørsmål ved om omfanget av disse overføringene er berettiget. I vurderingen av disse overføringene må fordelene ved overføringene vurderes opp mot kostnadene ved skattlegging drøftet over. En reduksjon i overføringene vil gjøre det lettere å finansiere høyt prioriterte offentlige tjenester ved generelle skatter, fordi det samlede skattetrykket blir mindre.

I en vurdering av kostnadssiden ved overføringer gjennom offentlige budsjetter er det imidlertid viktig å ta hensyn til at kostnadene ikke bare avhenger av omfanget av overføringene, men også av formen. For eksempel er kostnadene ved alderspensjonssystemet avhengig av hvor direkte sammenhengen mellom innbetaling og ytelser er for den enkelte. Dersom sammenhengen er uoversiktlig eller svak, slik at en endring i arbeidsinntekten, og dermed også i innbetalingen av skatt og pensjonspremier, ikke fører til endret pensjonsytelse, vil systemet i stor grad fremstå som alminnelig skatt. I så fall kan økt skattenivå som følge av høye pensjonsutgifter føre til redusert arbeidstilbud, slik at problemene knyttet til den demografiske utviklingen forsterkes. Derimot vil et system med mer direkte sammenheng mellom innbetaling og ytelser i mindre grad føre til redusert arbeidstilbud, fordi pensjonspremiene reelt vil framstå som sparing for den enkelte arbeidstaker.

Tilsvarende avveininger gjelder ved en vurdering av om overføringer skal gjøres inntektsavhengige. Dersom overføringene gjøres inntektsavhengige, vil dette kunne medføre et lavere brutto overføringsbeløp, og en kan få inntrykk av at effektivitetstapet ved overføringene blir mindre. Men inntektsavhengige overføringer innebærer reelt sett økt inntektsskatt for mottakere av overføringene, fordi høyere inntekt gir både økte skatter og reduserte overføringer. Inntektsavhengighet kan også gjøre de administrative kostnadene

ved overføringene betydelig større. Samlet er det derfor ikke klart om inntektsavhengighet fører til mindre eller større effektivitetstap, selv om brutto overføringsbeløp blir mindre.

Konklusjon:

En effektiv ressursutnyttelse er viktig i alle deler av økonomien – både i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse, i næringer som leverer varer til lokale markeder, og i offentlig sektor. Mer effektiv ressursutnyttelse gir grunnlag for økt velstand uansett hvilken sektor det gjelder. Videre er effektiviteten i én sektor avhengig av effektiviteten i de andre. F.eks. vil grunnlaget for næringsvirksomhet bli vesentlig svekket dersom ikke det offentlige helsevesenet fungerer godt, utdanningssystemet holder en høy kvalitet, infrastrukturen er på plass, lover håndheves osv. At offentlig sektor utfører sine oppgaver effektivt og med høy kvalitet er avgjørende både vårt velstandsnivå, vår samlede verdiskaping og for effektiviteten i privat sektor.

Offentlig sektor griper inn i økonomien og samfunnslivet på mange forskjellige måter, langt ut over det som gjenspeiles i offentlige budsjetter. F.eks. utgjør skattesystemet rammebetingelser for både privat og offentlig virksomhet. Generelt bør skattesystemet utformes slik at de effektivitetsmessige kostnadene ved beskatning gjøres så små som mulig. Utvalget vil komme nærmere tilbake til utformingen av skattesystemet i avsnitt 13.2.4. Med unntak for enkelte skattetyper, er det generelt slik at det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet ved beskatning er mindre dess lavere skattenivået er, selv om selve skattesystemet er utformet optimalt. Dette innebærer at dess flere oppgaver som finansieres gjennom generelle skatter og avgifter, desto større blir effektivitetstapet i økonomien.

Slik arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor tradisjonelt har vært, står det offentlige for noen typer virksomhet, og dette finansieres gjennomgående ved alminnelige skatter. Ved en slik arbeidsdeling blir valget av hva som skal produseres sammenfallende med hvem som skal produsere, og hvordan det skal finansieres. I årene framover vil en slik arbeidsdeling innebære økt press på offentlig sektor, dels som følge av økt etterspørsel etter tjenester som tradisjonelt har vært produsert av det offentlige, og dels som følge av at den demografiske utviklingen vil innebære økte pensjonsutgifter. Dette innebærer en fare for at det blir lavere produksjon av disse tjenestene enn befolkningen ønsker. Det er viktig at valget av arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, og finansieringen av offentlig sektor, ikke medfører en annen produksjonsstruktur enn det som er i samsvar med befolkningens behov og ønsker.

Omfanget av offentlige tjenester må bestemmes ut fra en avveining mellom fordeler og kostnader. I noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig i større grad å gå over til brukerfinansiering, dels for å lette trykket på skattefinansieringen, og dels for å kunne få et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av de enkelte tjenester.

Høy internasjonal mobilitet av mange typer næringsvirksomhet – internasjonale næringer – stiller det enkelte land overfor betydelige utfordringer. Tross høye oljeinntekter er Norge avhengig av et betydelig omfang av denne typen næringsvirksomhet. Dersom internasjonale næringer samlet sett får

dårligere rammevilkår enn i andre land, vil omfanget av denne typen virksomhet i Norge over tid bli alt for lite. Dette vil tvinge frem en omlegging av den økonomiske politikken, som på kort sikt kan innebære betydelige samfunnsøkonomiske kostnader.

Omfanget og innretningen av overføringssystemene overfor husholdninger, organisasjoner og næringsliv har utviklet seg over tid, som et resultat av politiske prioriteringer og samfunnsutviklingen generelt. I stor grad ivaretar overføringene viktige samfunnshensyn. Men fordi samfunnet hele tiden utvikler seg, må en stille spørsmål ved om de samme samfunnshensyn stadig gir en tilstrekkelig begrunnelse for det store omfanget på overføringene. Samtidig må en vurdere om samfunnshensynene kan sikres selv om overføringene reduseres eller innrettes på en mer effektiv måte.

13.2 En effektiv privat sektor

13.2.1 Innledning

En effektiv ressursutnyttelse er viktig i alle deler av økonomien – både i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse, i næringer som leverer varer og tjenester til lokale markeder, og i offentlig sektor. Myndighetene griper inn i produksjonen i privat sektor på ulike måter, dels for å sikre at ressursutnyttelse blir mest mulig effektiv og dels for å oppnå politiske mål på andre områder. I denne delen av kapittel 13 drøftes sentrale politikkområder som er særlige viktige for en effektiv privat sektor og for lokalisering av næringsvirksomhet i Norge. Drøftingen er konsentrert om følgende områder:

- Konkurransepolitikk og markedsregulering
- Eierskap
- Skattesystemet
- Næringsstøtte
- Handelspolitikk
- Infrastrukturinvesteringer

Det er også mange andre forhold som er viktige for at privat sektor skal kunne fungere effektivt og godt og næringsvirksomhet skal bli lokalisert i Norge, f.eks. utdanningssystemet som behandles i avsnitt 12.4, lønnsdannelsen som drøftes i avsnitt 12.3, en godt fungerende offentlig sektor som behandles i avsnitt 13.3, og nyskaping og innovasjon som behandles i avsnitt 13.4. Omtalen og forslagene i denne delen av kapittel 12 må også ses i sammenheng med tidligere kapitler i rapporten, jf. særlig kapitlene 5 og 8, som trekker opp sentrale utfordringer for næringsutviklingen i Norge i årene framover.

13.2.2 Konkurransepolitikk og markedsregulering

Konkurransepolitikken skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranseloven inneholder regler som skal bidra til konkurranse mellom næringsdrivende. Loven forbyr samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter. Det er videre forbud mot bl.a. anbudssamarbeid og markedsdeling. Konkurranseloven gir fullmakt til å gripe inn mot forhold som normalt ikke skader konkurransen, men som i enkelte tilfeller gjør det. Konkurransetilsynet kan gripe inn mot vilkår,

avtaler og handlinger som kan begrense konkurransen i strid med lovens formål. Tilsynet har videre hjemmel til å gripe inn mot bedriftserverv og fusjoner som vil kunne føre til eller forsterke vesentlige konkurransebegrensninger.

Ved siden av den generelle teknologiske utviklingen har bl.a. EØS- og WTO-avtalen ført til større innslag av utenlandske aktører i norske markeder, jf. omtale av handelspolitikken i punkt 13.2.6. Denne internasjonaliseringen har bidratt til å endre rammebetingelsene i bl.a. markedene for telekommunikasjon, energi, luftfart og legemidler. Offentlige monopoler og reguleringer har i stor grad blitt avviklet eller endret til fordel for mer markedsbaserte løsninger.

Sammenhengen mellom konkurranse og effektiv ressursbruk er i utgangspunktet enkel. I et marked der konkurransen er mangelfull, kan hver produsent øke sitt overskudd ved å sette en pris som er høyere enn det som er nødvendig for å dekke kostnadene. Den høye prisen gjør at det blir produsert mindre av den aktuelle varen eller tjenesten enn i et marked med virksom konkurranse. Forbrukerne er på marginen villige til å betale mer enn det koster å produsere varen eller tjenesten, men produksjonen øker likevel ikke fordi det er mer lønnsomt for bedriften å opprettholde en høy pris. Den lave produksjonen gir et direkte velferdstap for samfunnet. Videre fører den høye prisen til at det overføres inntekt fra forbrukere til produsenter, og fordelingsvirkningene av denne inntektsoverføringen vil som regel oppfattes som uheldige. I tillegg kan et høyt overskudd i bedriften føre til svak kostnadsdisiplin og sløsing med ressurser.

Ut fra drøftingen ovenfor kan det synes som om konkurransemyndighetene har en enkel oppgave. I hvert marked bør myndighetene passe på at det befinner seg et så stort antall aktører at konkurransen blir virksom, prisene blir lave og ingen tjener mer enn en normal avkastning på investert kapital. Ulike sammenlikninger av konsentrasjonsgrad i markeder, priser og profittmarginer kan også være viktige hjelpemidler for konkurransemyndighetene. Slike sammenlikninger kan likevel ikke benyttes mekanisk som grunnlag for inngrep fra myndighetene. I et marked med sterk teknologisk utvikling kan f.eks. høye profittmarginer for noen produsenter motsvares av at de samme produsentene har hatt store utviklingskostnader og over tid selv kan bli utkonkurrert av nye produsenter med bedre produkter. I et slikt marked er det ikke åpenbart at konkurransemyndighetene kan forbedre situasjonen ved å gripe inn i markedet.

Ofte kan det være flere forhold i et marked som gjør at det ikke er mulig eller ønskelig å ha fri konkurranse mellom et stort antall produsenter. I eksemplet ovenfor fører hyppige endringer i produkter og produksjonsteknologi til at en statisk analyse av markedet ikke er tilstrekkelig til å avsløre konkurranseproblemer. Mer generelt kan stordriftsfordeler ved store faste kostnader, f.eks. til utvikling av nye produkter eller infrastruktur (som jernbanenett eller vannforsyning), føre til at det er vanskelig å oppnå effektiv konkurranse mellom flere produsenter. I slike tilfeller må myndighetene følge med for å se hvordan markedet fungerer. Argumentene for inngripen blir først sterke når én eller flere produsenter over tid kan opprettholde urimelig høye priser, f.eks. ved å definere standarder som effektivt stenger potensielle

konkurrenter ute fra markedet, jf. f.eks. de amerikanske myndigheters syn i de pågående rettssakene mot Microsoft. For å vurdere inngripen må konkurransemyndighetene derfor basere seg på en kombinasjon av teoretisk og praktisk innsikt som vanskelig kan formuleres som enkle handlingsregler.

I boks 13.2 gis det en kort omtale av noen viktige enkeltmarkeder. [160] Disse markedene er i de siste årene blitt helt eller delvis deregulert i de fleste OECD-land. Omtalen er konsentrert om kraftmarkedet, telekommunikasjoner og luftfart. I disse markedene er det investert i omfattende infrastruktur i form av kraftnett, telenett og flyplasser. Tradisjonelt har slike faste kostnader med tilhørende stordriftsfordeler gjort at innslaget av offentlig eierskap og reguleringer har vært betydelig i de fleste land. Over tid har imidlertid teknologisk utvikling og voksende markeder på mange områder gjort stordriftsfordelene mindre betydningsfulle, og dermed gitt grunnlag for konkurranse. I tillegg har myndighetene i ulike land i større grad blitt oppmerksomme på muligheten for å regulere infrastrukturdelen særskilt. I de fleste land er det derfor en egen sektorregulering av disse markedene utover bestemmelsene i landenes konkurranselover.

Konkurranselovgivningen er under utvikling både i Norge og i andre land. I Norge er det varslet en større gjennomgang av konkurransepolitikken, lovgivningen og konkurransemyndighetenes organisasjon, jf. Ot.prp. nr. 97 (1998–99). Det er i den forbindelse bl.a. varslet en vurdering av om dagens håndheving og kontroll av konkurranseskadelig atferd er tilstrekkelig effektiv, og en gjennomgang av forholdet mellom konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler. Videre skal dagens klageordning for enkeltvedtak etter konkurranseloven vurderes.

Boks 13.2 Reformene i kraftmarkedet, telemarkedet og luftfartssektoren

Det norske *kraftmarkedet* er blitt gradvis liberalisert fra 1991 da en startet å innføre et markedsbasert omsetningsregime. Nettdriften reguleres særskilt, og viktige deler av nettet er skilt ut i eget selskap, Statnett. Det er ikke åpnet for konkurranse innenfor nettvirksomheten, som har karakter av å være et naturlig monopol. Sverige og Finland har senere gjennomført kraftmarkedsreformer etter de samme hovedprinsippene. Norge, Sverige og Finland har i dag et felles kraftmarked. I EU er det under utvikling et mer åpent og integrert elektrisitetsmarked.

Før markedsreformen ble det utført studier av effektivitetspotensialet ved omorganisering av det norske kraftmarkedet. Studiene viste store gevinster på flere områder, jf. bl.a. Bye og Johnsen (1991)*.

Erfaringene viser at det i utgangspunktet er større forbrukere som har oppnådd størst fordeler ved å bytte kraftleverandør. Konkurransen i kraftmarkedet synes imidlertid å ha økt vesentlig i de siste årene, og spredningen i kraftpriser til husholdninger er f.eks. sterkt redusert. Investeringene i sektoren synes også å ha blitt mer i samsvar med hva lønnsomhetsvurderinger

160. For en nærmere analyse av konkurranse og konkurransepolitikk vises det til N.-H. M. von der Fehr, V. D. Norman, T. Reve og A. C. Stray Ryssdal, «Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk», SNF-rapport 8/98, 1998.

burde tilsi. Det er likevel ikke foretatt noen samlet evaluering av virkningene av reformen i kraftmarkedet.

Den teknologiske utviklingen i *telemarkedet* har gitt grunnlag for et bredt utvalg av nye tjenester til stadig lavere priser. Samtidig har utviklingen ført til at de store, faste kostnadene i næringen er redusert. Dette har gitt grunnlag for å innføre markedsbasert konkurranse i telesektoren, og telemarkedet er i rask endring og ekspansjon. Fra 1. januar 1998 ble de resterende enerettene i telesektoren avviklet.

Til tross for de raske endringene i telesektoren, er det uklart hvor godt konkurransen i sektoren fungerer. I forbindelse med den planlagte fusjonen mellom Telenor og Telia uttalte f.eks. Konkurransetilsynet at fusjonen ville forsterke en allerede vesentlig konkurransebegrensning i det norske markedet for telekommunikasjon. Det foreligger ingen samlet økonomisk vurdering av utviklingen i telemarkedet de seneste årene.

Luftfartssektoren har i de siste årene endret seg fra å være et sterkt regulert marked til et konkurransemarked, men med til dels få dominerende aktører. Utviklingen har skjedd i takt med den gradvise opphevelsen av adgangsbegrensningene for rutetrafikk. Innenriks er det fortsatt SAS og Braathens som dominerer markedet.

Flyselskapenes bonussystemer og bedriftskundeavtaler påvirker etableringsforholdene innenlands. Sammen med høy konsentrasjon gjør dette at konkurransen fortsatt må karakteriseres som begrenset. Konkurransemyndighetene mener likevel at åpningen av den nye hovedflyplassen har ført til at det blir etablert nye tilbud som til en viss grad har resultert i økt konkurranse.

De foreligger ingen samlet økonomisk analyse av virkningene av endringene i luftfartssektoren. En studie av ruten Oslo – Stockholm (Norman og Strandenes, 1994) viser imidlertid et stort potensiale for velferdsgevinster som følge av økt konkurranse**.

*T. Bye og T. A. Johnsen, «Increasing Efficiency in the Norwegian Electricity Market», Rapporter 91/13, Statistisk sentralbyrå, 1991.

** V. D. Norman og S. P. Strandenes, «Deregulation of Scandinavian Airlines: A Case Study of the Oslo- Stockholm Route», I P. Krugman og M. A. Smith (red.): «Empirical Studies of Strategic Trade Policy», Chicago University Press, 1994.

Også i nylig deregulerte markeder gjennomføres det fortløpende endringer for å for å bedre konkurransen i markedet. I telemarkedet ble det f.eks. innført adgang til å beholde telefonnummer ved skifte av leverandør og fast operatørforvalg fra 1. juni 1999. Fast operatørforvalg innebærer at brukerne ikke lenger må slå prefiks hvis de vil benytte seg av andre tilbydere enn Telenor. Slike endringer, som isolert sett kan oppfattes som små, kan over tid bidra til mer effektiv konkurranse i markeder som i utgangspunktet er dominert av én eller få tilbydere.

På noen områder har andre OECD-land gått betydelig lengre i deregulering enn det vi har gjort i Norge. I Sverige er det f.eks. igangsatt et arbeid for å få til konkurransenøytral utnyttelse av infrastrukturen i postsektoren og dermed bedre konkurranseforholdene i denne sektoren [161] . Også innenfor

jernbanesektoren har en i Sverige etablert konkurranse etter anbud om nærtogene i Stockholm-regionen.

Oppsummering og utvalgets vurderinger

Konkurransepolitikken skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranselovgivningen er under utvikling både i Norge og i andre land. På noen områder har andre OECD-land gått betydelig lengre i deregulering enn det vi har gjort i Norge. Deregulering kan ofte by på betydelige utfordringer, både når det gjelder å oppnå tilstrekkelig konkurranse etter en deregulering, og for å legge til rette for andre samfunnshensyn. En deregulering innebærer også betydelig grad av irreversibilitet, slik at det kan være vanskelig å rette opp problemer som oppstår. Viktigheten av økt effektivitet også på disse områder gjør likevel at en bør følge erfaringene i andre land, og ut fra dette vurdere tiltak for å oppnå økt effektivitet her.

På en rekke områder er det nødvendig med detaljert innsikt i konkurranselovgivning og enkeltmarkeder for å gi detaljerte råd om den videre utviklingen av konkurransepolitikk og deregulering. Utvalget vil likevel peke på at konkurransen lett kan bli mangelfull på områder der det offentlige har omfattende reguleringer, men der deler av produksjonen settes ut til bestemte private produsenter. Eksempler på slike sektorer kan være miljø, helse og kultur.

13.2.3 Eierskap

Ulike former for eierskap kan ha stor betydning for utviklingen i norsk næringsliv. I en liten, åpen økonomi kan sammensetningen av *nasjonalt* og *utenlandsk* eierskap være av særlig interesse. Utenlandske eiere kan bidra med ulike former for kunnskap og kompetanse, og på den måten styrke verdiskapingen i næringslivet. For norsk økonomi er det derfor en utfordring å tiltrekke seg kompetente utenlandske eiere som ønsker å videreføre og styrke norske næringsmiljøer. Samtidig er det imidlertid en sammenheng mellom hvor aktive eiere hører hjemme og hvor viktige deler av en virksomhet blir lokalisert. Dette kan tilsi at det også er viktig med et betydelig innslag av norsk eierskap.

Boks 13.3 Eierskapets betydning

Eierskap kan ha ulike funksjoner i utviklingen av bedrifter:

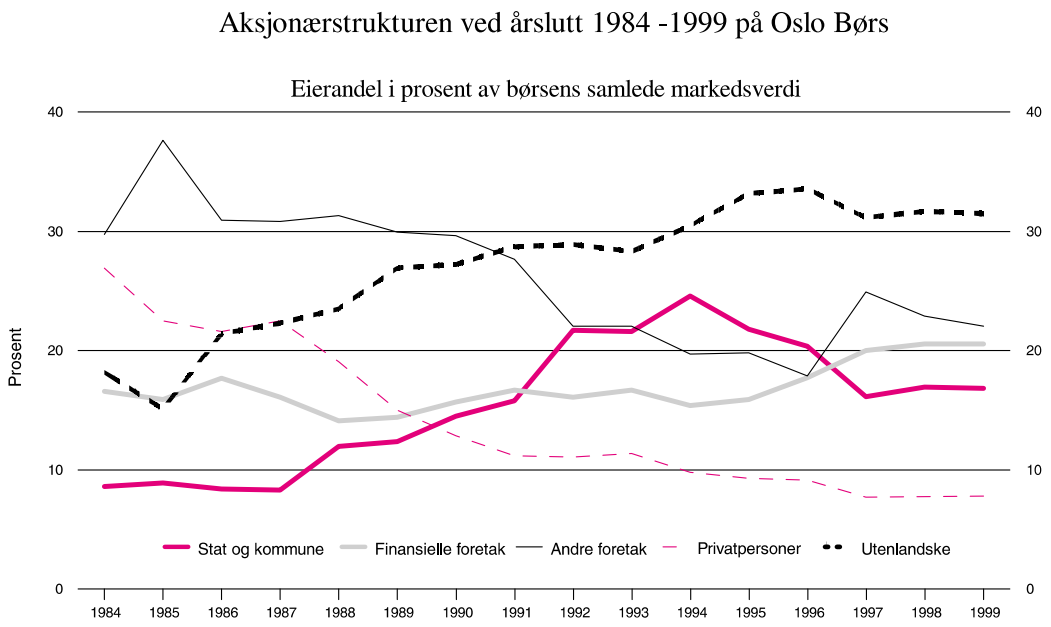
- Eierskap er viktig for *kapitaltilførsel*. For eksempel gir aksjeselskapsformen mulighet til å trekke inn egenkapital fra flere kilder enn i et personlig foretak. Børsnotering vil gi et aksjeselskap tilgang til et større egenkapitalmarked.
- Eierskap er viktig for *styringsformål*. Styringen skjer direkte gjennom eiere som går inn i ledelsesfunksjoner, og gjennom de styremedlemmene eiere utpeker, eller indirekte gjennom markedssignaler – ikke minst utvikling av børsverdi.

161.Jf. Riksdag rapport 1998/99: 105.

– Eierskap kan ha betydning for tilførsel og utvikling av *kompetanse og nettverk.* For eksempel kan fusjoner tilføre ny kompetanse, og i småbedrifter kan eierne tilføre kompetanse ved å engasjere seg direkte i driften.
– Eierskap har betydning for *konkurransesituasjonen* i ulike markeder. Konsentrasjon av eierinnflytelse i ett eller bare noen få selskap i et marked vil generelt begrense konkurransen.
– Eierskap kan fungere som *offentlig virkemiddel* for å oppnå andre mål enn det som lar seg realisere i markedet, som f.eks. fordeling og sikring av at eventuell grunnrente kommer fellesskapet til gode.

Et annet interessant skille er mellom *privat* og *offentlig* eierskap. Offentlige eiere har tradisjonelt hatt en sterk stilling i norsk næringsliv. Samtidig har en i andre OECD-land sett en klar tendens til en reduksjon av offentlig eierskap, særlig i forbindelse med deregulering av ulike markeder, jf. omtale i avsnitt 13.2.2. Nedenfor gis en kort oversikt over eierstrukturen i norsk næringsliv. Videre drøftes betydningen av nasjonalt og utenlandsk eierskap, og av staten som eier.

Figuren viser eierskapsstrukturen for selskap notert på Oslo Børs i perioden 1984 -1999. Det framgår at utenlandske eiere og det offentlige [162] har økt sin eierandel betraktelig, mens private personer og gruppen andre selskap enn finansielle og statlige har fått redusert sine andeler.



Figur 13.1 Aksjonærstrukturen ved årsslutt 1984–1999 på Oslo Børs. Eierandel i prosent av børsens

162.Det «offentlige» innbefatter statsforvaltningen, statsbanker, fylkeskommuner, kommuner, statsforetak, foretak med statlig eierandeler der staten eier mer enn 50 pst., samt Folketrygdfondet. Før 1994 er Postgiro og Postbanken med i denne kategorien, men sorterer etter 1994 under finansforetak.

samlede markedsverdi

Kilde: Tallene fra og med 1989 er fra Verdipapirsentralen. Tall for aksjonærstrukturen før 1989 er hentet fra publikasjonen «Oslo Børs, statistikk 1994» utarbeidet av Aud Ebba Lie (Trykt: Oslo Børs, 1995). Dette tallgrunnlaget er mer usikkert, men hovedtrenden i den historiske utviklingen kan likevel i hovedsak leses av figuren.

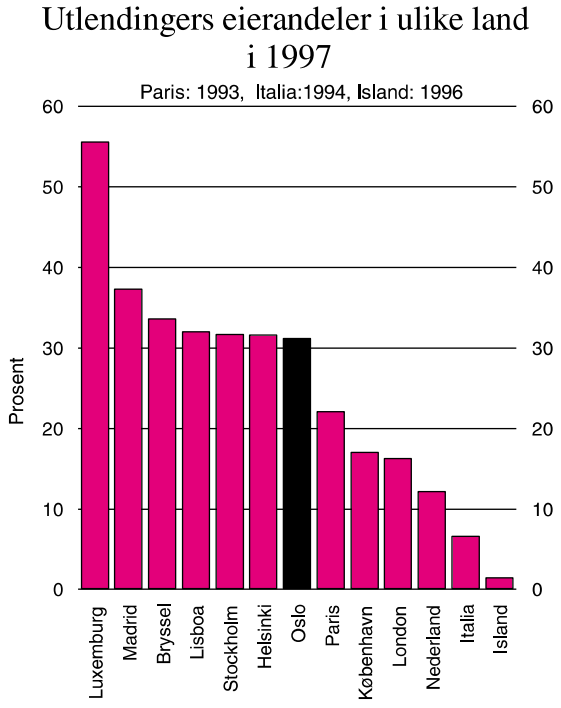
Finansielle foretak representerer innenlandske institusjonelle investorer som banker, forsikringsselskap, pensjonsfond og aksjefond. Andelen institusjonelle investorer er relativt lav i Norge sammenliknet med for eksempel USA og Storbritannia. En forklaring er at offentlige pensjonssystemer gir mindre grunnlag for private pensjonsfond, slik at andelen private institusjonelle eiere fortsatt er lav til tross for en vekst i aksjefond. Men også i land som Sverige er institusjonelle eiere langt mer dominerende enn i Norge. Internasjonalt har det vært en utvikling i retning av større institusjonell sparing, og at institusjonene fordeler porteføljen over flere land for å redusere risikoen. Veksten i aksjefond og utlendingers porteføljeplasseringer i norske aksjer kan ses som en del av denne trenden.

I årene fra 1985 til midten av 1990-tallet har utlendingenes andel av børsnoterte norske aksjer økt betydelig for første gang siden 1920-årene. Fra 1994 har utlendingers eierandel ligget stabilt over 30 prosent.

Mens utenlandske investorer relativt tidlig oppnådde en høy andel i Norge, har utenlandsk eierskap i en del andre europeiske land økt kraftig utover 1990-tallet. Dette gjelder for eksempel Sverige, Finland og Portugal. I disse landene var utlendingers eierandel i 1997 kommet opp på samme nivå som i Norge. Luxemburg, Spania og Belgia er eksempler på land med en noe høyere utenlandsk eierandel enn i Norge, jf. figur 13.2.

Utenlandske eieres andeler i norsk industri har svingt mye gjennom historien, og utenlandsk eierskap har særlig vært viktig i perioder med stor industribygging og i perioder med svak norsk økonomisk utvikling. Andre næringer har hatt en utvikling som skiller seg fra industrien. Rederiene har alltid i det store og hele vært privat norsk eid. Varehandelen var lenge så godt som helt norsk eid, men fra 1960-årene med etablering av utenlandske bensinselskaper, bilforhandlere, kleskjeder mv. har mer enn halve aksjekapitalen vært utenlandsk eid. [163] For børsnoterte selskaper er shipping, offshore, IT og kommunikasjonssektorene i dag de enkeltsektorene med de høyeste utenlandske eierandelene. [164] De utenlandske investeringene i børsnoterte selskaper i industrisektoren utgjør rundt 15 prosent av den totale utenlandske porteføljen. En stor del av det utenlandske eierskapet på Oslo Børs er finansielt begrunnet og spredt på mindre eierposter.

163.Kilde: NOU 1996:23, tabell 4.2.
164.Kilde: Oslo Børs 1999.



Figur 13.2 Utlendingers eierskap i selskap notert på børs i ulike land i 1997
Kilde: Oslo Børs, Aktuelle børstall 1/99.

I følge en undersøkelse publisert av SNF i 1999 viser opplysninger fra 1996 at tre firedeler av majoritetseide utenlandskeide aksjeselskap (på og utenfor børs) var innen handel og tjenesteyting. Blant bedriftene i SNFs undersøkelsesmateriale oppgis særlig ønsket om å være lokalisert i nærheten av virksomhetenes kjernemarked som en viktig lokaliseringsfaktor, og fusjoner og oppkjøp er den vanlige etableringsstrategien. I tillegg legger rundt halvparten vekt på å være lokalisert i et bransjemiljø. Videre oppgir én tredel av bedriftene muligheten for å skaffe kvalifisert arbeidskraft som styrende for lokaliseringsvalget. De utenlandske datterselskapene hadde vanligvis norsk ledelse.

Betydningen av eierskap har vært fokusert i forbindelse med økningene i brutto direkte investeringer over landegrensene. I undersøkelser fra OECD er det påpekt at lønnsnivå og verdiskaping ofte ligger høyere i industribedrifter med utenlandske eierandeler enn i andre bedrifter. [165] Tilknytning til et større utenlandsk selskap kan være en styrke for bedrifter som dermed får tilgang til kompetanse, salgs- og markedsføringsapparat, kapital og FoU i morselskapet. På den andre siden vil datterselskapet ha begrensede muligheter til å ta selvstendige strategiske beslutninger. For eksempel kan det hende at FoU-aktiviteter kanaliseres til andre deler av selskapet, noe som kan hindre utviklingen av kompetansen i bedriften. Slike forhold er i utgangspunktet ikke spesielt knyttet til utenlandsk eierskap, men til utviklingen av enkeltbedrifter innenfor et større selskap. Selskapenes ekspansjon over landegrensene kan tenkes å

165.Undersøkelsene er oppsummert i OECD: «Industrial Policy in OECD Countries», Annual review 1992.

føre til et motsetningsforhold mellom selskapsinteresser og nasjonale interesser i visse tilfeller. På den annen side kan det synes som om lokalisering av viktige funksjoner er mer knyttet til rammebetingelser enn til selve eierskapet. En nyere svensk undersøkelse antyder f.eks. at omlokalisering av hovedfunksjoner først og fremst er knyttet til selskapenes ekspansjon i nye markeder og behov for nærhet til markedet, mens lokalisering av FoU-aktiviteter er knyttet til næringsklima i de ulike landene. [166]

Det statlige norske eierskapet i børsnoterte selskap økte kraftig etter bankkrisen i 1991. Deretter har den statlige eierandelen gått noe tilbake, selv om den fortsatt er høy i internasjonal sammenheng. Tallene fra Oslo Børs gir for øvrig et lite dekkende bilde av offentlig eierskap i næringslivet, fordi blant annet statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskap og kommunale selskaper ikke er børsnoterte. I tabell 13.1 er det gitt en oversikt over statens samlede eierskap i norsk næringsliv.

Beregninger foretatt av Finansnæringens Hovedorganisasjon anslår at om lag halvparten av norsk næringsliv var i offentlig eie ved utgangen av 1999. Samlet næringsliv inkluderer her både aksjeselskap og andre selskapsformer, herunder Statens Direkte Økonomiske Engasjement i petroleumssektoren (SDØE). [167] Hvis en korrigerer for SDØE, som har karakter av å være en form for kontantstrømbeskatning, blir det offentliges eierskap i norsk næringsliv basert på disse beregningene om lag 38 pst. ved utgangen av 1999.

Tabell 13.1: Statens samlede eierskap i norsk næringsliv, 1998. Mrd. kroner. [1)]

	Verdianslag	Kilde/år
Offentlig eierskap notert på Oslo Børs	70,6	Aksjeverdi Oslo Børs 1. feb. 2000
Statoil	126,0	Veiet gjennomsnitt av markedsverdivurdering foretatt juni 1998 og juni 1999
Telenor	46,0	Markedsverdivurdering foretatt juni 1998
Statskraft SF	16,0	Bokført egenkapital utg. 1998
Andre ikke børsnoterte statlige selskap	20,0	I stor grad basert på bokført egenkapital 1998

[1)] Forvaltningsbedrifter som Statsbygg, Luftfartsverket osv. er ikke inkludert. Enkelte låneinstitusjoner som primært kan ses på som statlige instrumenter, er heller ikke inkludert. Fylkeskommunalt og kommunalt eierskap i børsnoterte selskaper er inkludert. Fylkeskommunale og kommunale selskaper som ikke er notert på Oslo Børs, er ikke med i tabellen. Spesielt innen kraftsektoren finnes ikke-børsnoterte fylkeskommunale /kommunale selskaper med antatt stor markedsverdi.

Hva staten eier og ikke eier i dag har delvis sammenheng med historiske tilfeldigheter, og er ikke et resultat av en samlet eierstrategi. En stor del av statens eierskap er nært knyttet til høsting av naturressurser (næringer med

166.Kilde: «Svensk nãringsliv och nãringspolitik 1999»; «Vad betyder huvudkonterens placering», NUTEK.

167.Anslagene for verdien av samlet næringsvirksomhet, kraftforsyning og kommunale foretak tar utgangspunkt i nasjonalregnskapets tall for realkapital i næringssektorene med visse justeringer.

grunnrente) og naturlige monopoler (næringer med betydelige stordriftsfordeler). I tillegg har staten betydelige porteføljeplasseringer utenlands gjennom Petroleumsfondet og innenlands gjennom Folketrygdfondet. Staten er også aktiv med egenkapitalinvesteringer gjennom SND, SIVA og såkornfondene, og det er et betydelig innslag av statlig eierskap i bankvesenet.

Høsting av naturressurser reiser spørsmål knyttet til fordeling av en meravkastning utover hva som er normalt i forretningsvirksomhet, og forvalteransvar i forhold til fremtidige generasjoner. I tillegg har statlig eierskap hatt betydning for oppbyggingen av nasjonal kompetanse i petroleumssektoren. Mens offentlig eierskap i vannkraft og oljevirksomheten tidligere var et viktig redskap for å sikre god ressursforvaltning og at inntektene i rimelig grad tilfalt samfunnet, tar en i dag i større grad sikte på å ivareta disse hensynene gjennom skattesystemet og andre former for regulering.

Markeder hvor det er grunnlag for *naturlige monopoler,* reiser spørsmål rundt riktig prising og utnyttelse av stordriftsfordeler. Dette har vært begrunnelsen for offentlig eierskap, særlig i samferdselssektoren. Teknologisk utvikling, nye reguleringsinstrumenter og åpning for internasjonal konkurranse har imidlertid begrenset betydningen av nasjonalt eierskap også innenfor disse sektorene, jf. omtale i avsnittet om deregulering ovenfor.

I markeder som er mer eller mindre åpne for konkurranse mellom flere aktører, kan det oppstå konflikter mellom statens rolle som eier av en sentral markedsaktør på den ene siden, og staten som tilsynsmyndighet og konsesjonsgiver på den andre siden. Overføring av forvaltningsansvaret for statens eierskap i for eksempel Telenor, Norsk Medisinaldepot og Norsk Avfallshåndtering til Nærings- og handelsdepartementet innebærer et klarere forvaltningsmessig skille mellom statens rolle som regulator og eier i de aktuelle tilfellene.

Oppsummering og utvalgets vurderinger

Det offentlige eierskapet i norsk næringsliv er relativt stort. I Norge har en gjennomgående prioritert deregulering fremfor privatisering. Et eksempel på dette er kraftmarkedet som ble deregulert meget tidlig i Norge, mens det fortsatt er et betydelig innslag av offentlig eierskap i kraftsektoren. Et annet eksempel er telesektoren hvor det er gjennomført betydelige dereguleringer på markedssiden, men hvor staten fremdeles sitter som eier av det største teleselskapet.

I den grad reguleringssystemene i hver sektor fungerer godt, vil behovet for offentlig eierskap etter utvalgets vurdering reduseres.

Utvalget vil i forbindelse med offentlig eierskap også peke på at delprivatisering kan gi det offentlige verdifull styringsinformasjon gjennom aksjemarkedet. Børsintroduksjon og delprivatisering vil også øke investeringsmulighetene for større norske kapitalmiljøer. For store investorer kan det norske aksjemarkedet i dag fremstå som for begrenset til å få en god spredning på aksjeporteføljen. I et delprivatisert selskap er det likevel viktig at staten utøver sitt eierskap på en best mulig måte. Dette innebærer bl.a. at staten bør ha et klart krav om god økonomisk avkastning knyttet til den kapitalen som er investert i selskapet. Utvalget vil videre peke på at det er uheldig dersom det oppstår situasjoner hvor markedet ikke har tillit til at staten klarer å skille mel-

lom sine ulike roller som eier og regulator. Utvalget mener disse forholdene tilsier at det bør vurderes på hvilke områder statlig eierskap fortsatt er nødvendig for å ivareta overordnede politiske mål, og på hvilke områder slike mål kan ivaretas tilfredsstillende gjennom reguleringer.

Offentlig eierskap må også ses i sammenheng med at det offentlige har betydelig formue, som må forvaltes på en god måte. Privatisering av offentlig virksomhet vil kunne frigjøre betydelige midler, og innebære en fare for at offentlige utgifter i noen grad blir finansiert ved nedbygging av offentlig formue istedenfor løpende inntekter. Dette ville gi grunnlag for økt forbruk nå, på bekostning av forbruk i fremtiden. For å unngå at privatisering av offentlig virksomhet leder til en formuesreduksjon for offentlig sektor, er det viktig at en ser privatiseringsspørsmål i sammenheng med den samlede offentlige formuesforvaltningen.

Utvalget vil peke på at utenlandsk eierskap har hatt stor betydning for utviklingen av norsk næringsliv og anser direkte investeringer fra utlandet som en viktig kilde til kunnskapsoverføringer til norsk næringsliv. Det er derfor av betydning at Norge fremstår som et gunstig investeringsland for både norske og utenlandske investorer.

13.2.4 Skattesystemet

Under dette punktet gis det en kort omtale av hvordan skattesystemet påvirker effektiviteten i privat sektor og vilkårene for lokalisering av næringsvirksomhet i Norge. I en liten, åpen økonomi er det klare grenser for hvor hardt mobile innsatsfaktorer kan skattlegges før de flytter til andre land der beskatningen er lempeligere.

Skattereformen i 1992 innebar vesentlige endringer i skattereglene både for personer og bedrifter. Et hovedmål med skattereformen har vært å oppnå større skattemessig likebehandling av ulike selskapstyper og av ulike typer næringsvirksomhet. Dette medfører at investeringene blir mindre påvirket av skattemessige forhold, og at midlene i større grad kanaliseres dit de gir størst avkastning for samfunnet. I forbindelse med skattereformen ble det konkludert med at skattemessig likebehandling av ulike næringer best oppnås med et bredt skattegrunnlag kombinert med lave satser i en internasjonal målestokk. I tillegg ble nøytraliteten styrket, bl.a. ved å innføre en integrert bedrifts- og kapitalbeskatning med sikte på å hindre økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte og aksjegevinster for norske skattytere (godtgjørelses- og RISK-reglene). Samtidig har et bredere skattegrunnlag gitt rom for å redusere de marginale skattesatsene for arbeidskraft, og dermed dempe de skattemessige vridningene i arbeidsmarkedet.

Det foreligger ingen samlet analyse av *velferdsvirkningene av skattereformen* . Virkningen av å endre den effektive beskatningen av kapitalinntekter er imidlertid analysert av bl.a. Holmøy og Vennemo (1995) innenfor en generell likevektsmodell [168] . Beregningene tar ikke hensyn til endringer i sparing og arbeidstilbud, og analysen er dermed begrenset til virkningen av å fordele

168.E. Holmøy og H. Vennemo, «A General Equilibrium Assessment of a Suggested Reform in Capital Income Taxation», Journal of Policy Modeling 17, 1995. I analysen benyttes det en versjon av likevektsmodellen MSG-5. Beregningene er basert på forslagene fra Aarbakke-gruppen, jf. NOU 1989: 14, og ikke de forslagene som senere ble vedtatt.

investeringer mellom ulike næringer slik at den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen øker. Som omtalt ovenfor, var imidlertid en bedre sammensetning av investeringene et sentralt mål ved reformen.

Holmøy og Vennemo finner en langsiktig gevinst av reformen på om lag 0,76 pst. av BNP. Dette er på linje med, og til dels høyere enn, tilsvarende anslag for virkningene av skattereformer i andre land. Holmøy og Vennemo peker imidlertid på at gevinstene kunne vært større dersom reformen også hadde omfattet boligbeskatningen. En fullstendig nøytral kapitalbeskatning, der også avkastningen på boligkapital skattlegges på samme måte som annen kapitalinntekt, ville i følge disse beregningene innebære at de langsiktige gevinstene av skattereformen ville øke til om lag 1,9 pst. av BNP. Dette svarer til en gevinst på om lag 22 mrd. kroner pr. år, eller noe mer enn de samlede utgiftene til forskning og utvikling i Norge hvert år.

I Norge har en dessuten lagt vekt på bruk av skatter og avgifter som ikke skaper vridninger, eller som korrigerer for negative indirekte virkninger som f.eks. forurensninger. *Grønne skatter* er et eksempel på effektivitetsfremmende skatter. I Norge står disse for én åttendedel av de totale inntektene fra indirekte skatter. De viktigste grønne skattene er CO2-avgiften, drivstoffavgifter, svovelavgiften og emballasjeavgifter. Norge har til sammen en av de høyeste andelene av grønne skatter i OECD-området. I tillegg beskattes grunnrenten, dvs. avkastning utover normalavkastningen i petroleum- og vannkraftsektoren særskilt. Skatt på grunnrente er i prinsippet en nøytral skatt, dvs. at den ikke påvirker investeringsbeslutningene.

I det gjeldende skattesystem er det betydelige *forskjeller i skattesatsen på arbeids- og kapitalinntekter*. Kapitalinntektene beskattes med en flat skattesats på 28 pst., mens lønnsinntekt beskattes progressivt med en maksimal marginalskatt på 55,3 pst. for lønnstakere og 58,2 pst. for næringsdrivende. Forskjellen i marginalskatten mellom lønn og utbytte for en næringsdrivende kan dermed bli inntil 30,2 prosentpoeng. Dersom en inkluderer effekten av arbeidsgiveravgift (inkl. «kakseskatt»), blir den effektive marginalskatten for lønnstakere 64,7 pst. [169]

Forskjellen i marginalskatt fører til at det for skatteformål er nødvendig å skille arbeidsinntekter fra kapitalinntekter i tilfeller hvor inntekter fra næringsvirksomheten dels er avkastning på arbeid og dels er avkastning på kapital. Dette gjøres ved bruk av delingsmodellen gjennom en sjablonmessig fastsettelse av arbeidsavkastningen til næringsdrivende og aktive eiere i selskaper. Delingsmodellen bidrar til skattemessig likebehandling av arbeidsavkastning for lønnstakere og næringsdrivende/aktive eiere. Stortinget har vedtatt en rekke endringer i delingsmodellen etter skattereformen i 1992, hovedsakelig i lempelig retning. De fleste endringene har imidlertid også bidratt til at reglene er blitt mer kompliserte. Reglene kan samlet sett

169. Den effektive marginale skattesatsen (skattekilen), Te, er differansen mellom bedriftenes samlede lønnskostnader og arbeidstakerens nettolønn, i prosent av bedriftenes samlede lønnskostnad: $Te=(1+a+k-(1-tp))/(1+a+k)=1-(1-Xp)/(1+a+k)$ Når en legger til grunn høyeste marginalskatt for lønnsinntekt (tp=55,3 pst.), høyeste arbeidsgiveravgift (a = 14,1 pst.) og ekstra arbeidsgiveravgift over 16 G (k = 12,5 pst.), blir den effektive marginalskatten 64,7 pst.

framstå som relativt vanskelige og volde praktiske problemer for såvel skattyterne som ligningsmyndighetene.

Den store forskjellen i skattesatsen på lønn og kapitalinntekt bidrar til at skattyterne har sterke motiver til å tilpasse seg bort fra delingsmodellen. Presset på delingsmodellen er økt som følge av innføringen av det nye trinnet i toppskatten, og den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G. Som fordelingspolitisk virkemiddel har den ekstra arbeidsgiveravgiften den svakhet at den bare rammer bedrifter med høytlønte arbeidsgrupper, og ikke personlige næringsdrivende innenfor høytlønnsgrupper som advokater, meglere mv.

Beskatning av kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi er grundig drøftet av Bergo-utvalget (NOU 1996: 17). Internasjonal mobilitet av kapital kan resultere i at skattegrunnlaget forsvinner ut av landet for å unngå beskatning. Dette kan tale for at man burde skatte spesielt mobile næringer lettere. På den annen side vil dette sannsynligvis redusere effektiviteten i økonomien på grunn av de betydelige informasjonsproblemene som myndighetene da vil stå ovenfor. For det første vil ulike særordninger åpne for tilpasninger fra ulike næringer for å framstå som mobile, slik at de kan oppnå særskilte skattefordeler. For det andre vil myndighetene sannsynligvis ha forskjellig grad av informasjon om forskjellige næringer, og dermed vil det oppstå uheldig forskjellsbehandling av ellers like næringer. På grunn av dette er det viktig å begrense bruken av særordninger. I Norge har en derfor lagt vekt på å ha relativt lave skattesatser, men for øvrig ha næringsnøytrale skatteregler. Unntaket er rederinæringen som har særskilte regler. Disse reglene ble begrunnet med hensynet til internasjonal konkurranse gitt at denne næringen i liten grad skattlegges i mange andre land.

De formelle skattesatsene på overskudd i aksjeselskap varierer kraftig i OECD-området. Norge har etter skattereformen i 1992 hatt en lav formell skattesats på selskapsoverskudd i internasjonal sammenheng. Satsen er i Norge på 28 prosent. De formelle skattesatsene gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av den effektive bedriftsbeskatningen, siden grunnlaget for skatten ikke er det samme i de ulike landene. Dette er tilfellet selv om mange av OECD-landene siden midten av 1980-tallet har hatt skattereformer i retning av å utvide skattegrunnlaget, kombinert med en reduksjon av skattesatsene. Norge er et av de landene som gikk lengst i retning av å redusere skattesatsene og utvide skattegrunnlaget.

Formuesskatten er en del av den samlede kapitalbeskatningen. Formuesskatten har både en effektivitetsmessig og en fordelingsmessig begrunnelse. Den bidrar til å utjevne inntektsforskjeller ved at den er progressiv og ved at personer med høy formue normalt også har høy inntekt. I tillegg kan det være mer effektivt å ha skatt både på formue og kapitalinntekter framfor å ha en høyere skatt på kapitalinntekter enn i dag.

Innenfor gjeldende regler blir ulike formuesobjekter verdsatt til dels svært ulikt for formuesskatteformål. For eksempel verdsettes boliger og ikke-børsnoterte aksjer vesentlig lavere enn bankinnskudd mv. Verdien av ikke-børsnoterte selskaper verdsettes til bokført verdi som normalt er vesentlig lavere enn reell verdi, i tillegg til at det gis en rabatt på 35 pst. for disse selskapene. Slike

forskjeller i verdsettelsen gjør at de effektive skattesatsene på ulike formuesobjekter varierer, noe som kan bidra til et samfunnsøkonomisk velferdstap.

Formuesskattene varierer i dag fra 0 til 1,1 pst. Kombinasjonen av inflasjon og beskatning av nominelle verdier gjør at de effektive marginalskattesatsene kan bli svært høye for de formuesobjektene som verdsettes til full verdi. For eksempel vil et bankinnskudd med 3 pst. realavkastning ha en effektiv marginalskatt på om lag 85 pst. når en legger til grunn en formuesskattesats på 1,1 pst. og 2 pst. inflasjonsrate. En høy effektiv marginalskatt må antas å ha en klart negativ virkning på finansiell sparing i slike formuesobjekter.

I flere land har det i de senere år vært en økning i bruken av opsjoner som en del av avlønningen av de ansatte, særlig toppledelsen. For nye, kunnskapsintensive bedrifter som mangler finansielle ressurser, kan opsjoner være en hensiktsmessig måte å rekruttere nøkkelpersonale og gode ledere på. Opsjoner blir imidlertid også benyttet av etablerte bedrifter der denne årsaken ikke er relevant. Bruken av opsjoner er nærmere omtalt i avsnitt 12.3.

Tildeling av opsjoner i arbeidsforhold er et alternativ til lønn, og dette tilsier at verdien av opsjonen blir beskattet som lønnsinntekt på tildelingstidspunktet. Et slikt prinsipp innebærer imidlertid problemer knyttet til at skattebelastningen kommer før salgsinntektene fra opsjonen, og mens inntektene ennå ikke er kjent. Utvalget viser til at et forslag om endring av skattleggingen av opsjoner i arbeidsforhold er under behandling i Stortinget.

Også avgifter kan direkte eller indirekte bryte med prinsippene for et effektivt skattesystem. Eksempelvis bidrar fritakene fra CO_2-avgiften til at denne avgiften ikke er næringsnøytral, noe som isolert sett kan bidra til å redusere den totale effektiviteten i økonomien.

Investeringsavgiften er i utgangspunktet en kildeskatt som reduserer lønnsomheten av realinvesteringer i Norge i forhold til i utlandet. Den negative virkningen reduseres av at svært mange investeringer er fritatt for investeringsavgiften, men slike unntak vrir på den annen side allokeringen av realinvesteringer i Norge.

De indirekte skattene er høye i Norge sammenliknet med i de fleste andre OECD-land (målt som andel av BNP). Over tid kan grensehandel mv. gjøre det vanskelig å ha vesentlig høyere vareskatter i Norge enn i våre naboland.

Oppsummering og utvalgets vurderinger

Utformingen av skattesystemet påvirker i stor grad effektiviteten i privat sektor og er viktig for hvorvidt produksjonsvirksomhet blir lokalisert i Norge. I en liten åpen økonomi er det klare grenser for hvor hardt mobile innsatsfaktorer kan skattlegges før de flytter til andre land der beskatningen er lempeligere. Med den utviklingen en ser for seg fremover, jf. bl.a. omtale i kapitlene 5 og 6, ser utvalget det som mest realistisk å vurdere ulike skatteendringer innenfor en tilnærmet provenynøytral ramme. Utvalget mener videre at prinsippet om nøytralitet mellom ulike typer næringer bør opprettholdes i størst mulig grad. Dette innebærer at en bør vurdere å endre skatter og avgifter som bryter med et slikt nøytralitetsprinsipp. Investeringsavgiften er klart eksempel på en avgift som har uheldige nøytralitetsegenskaper. Tilsvarende gjelder formuesskatten der den effektive skatten på ulike formuesobjekter varierer betydelig som følge av ulik verdsettelse for formuesskatteforhold.

Utvalget ser det som sannsynlig at internasjonal faktormobilitet og utviklingen i skattesystemene internasjonalt over tid vil legge enda klarere begrensninger enn i dag for hvor høy beskatningen av mobile innsatsfaktorer kan være. En slik utvikling gjør det bl.a. nødvendig med en effektiv grunnrentebeskatning. Utvalget mener videre at en bør vurdere kritisk områder som i dag er beskattet særlig lempelig uten at det foreligger klare effektivitets- eller fordelingsmessige begrunnelser. En klar kandidat for en slik vurdering er boligskatten, jf. omtalen ovenfor av analysen til Holmøy og Vennemo (1995).

I lys av den internasjonale utviklingen på området ser utvalget det som viktig å opprettholde en relativt lav skattesats for beskatning av selskapsoverskudd. Et system med for høye satser kan virke negativt på investeringer i Norge gjennom å heve avkastningskravet for investeringer innenlands. I en situasjon der det er viktig å opprettholde størrelsen på konkurranseutsatt sektor, jf. omtalen i kapitlene 6 og 11, kan dette være særlig uheldig. Den store forskjellen i effektiv marginalskatt på lønnsinntekter og kapitalinntekter innebærer et sterkt press på delingsmodellen, og dette tilsier at en bør redusere differansen i marginalskatt på lønn og kapitalinntekt.

13.2.5 Næringsstøtte

Næringsstøtte kan defineres som offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler. Støttetiltak kan begrunnes med ulike former for markedssvikt eller at samfunnet har andre mål enn den enkelte bedrift for sin aktivitet. Et eksempel på det siste kan være en målsetting om å opprettholde en spredt bosetning. Generelt har regionalpolitiske mål stor betydning for omfang og utforming av næringsstøtten i Norge.

Manglende investeringer i FoU som gir positive eksterne virkninger, er et eksempel på markedssvikt som kan korrigeres ved støttetiltak. Spredning av FoU-resultater til andre aktører kan bidra til større gevinst enn det som kommer til utrykk i bedriftens inntjening. Uten støtte kan resultatet dermed bli for lave investeringer i FoU i forhold til det som er samfunnsmessig optimalt.

Et annet eksempel på markedssvikt som kan tenkes korrigert med støtte, er mangelfull informasjon i kapitalmarkedet. Mangelfull informasjon om gevinstmulighetene i de enkelte prosjektene og påfølgende krav til sikkerhet fra finansieringskilder, kan særlig være et problem for bedrifter i etableringsfasen.

Næringsstøtten kan ha mange former. I tillegg til rene tilskudd, vil for eksempel lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, tjenester som det offentlige ikke tar fullt betalt for, manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital samt lempelige skatte- og avgiftsregler regnes som næringsstøtte. Tiltakene kan også komme i former som ikke direkte belaster statlige budsjetter, f.eks. i form av skjerming mot konkurranse.

All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og dermed også ressursbruken i økonomien. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene evalueres i forhold til målene de er ment å ivareta.

I internasjonale avtaler legges det økt vekt på å regulere støtte som påvirker handelen over landegrensene. Bakgrunnen for bestemmelsene er behovet for å begrense de konkurransevridningene næringsstøtte kan med-

føre samtidig som regelverkene ikke skal være til hinder for å korrigere for markedssvikt og tillate et visst handlingsrom for samfunnspolitiske mål. Forholdet mellom nasjonal støttepolitikk og internasjonale avtaler er nærmere omtalt i avsnitt 13.2.6

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *statlig budsjettmessig støtte* . Beregningene omfatter statens nettokostnader knyttet til støttetiltakene. Nettokostnadene beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Nettokostnadene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte næringer er ikke tatt med. For en nærmere omtale av skatteutgifter og –sanksjoner for næringslivet vises det til omtalen i kapittel 5 i Nasjonalbudsjettet 2000.

I 1998 var den beregnede statlige budsjettmessige næringsstøtten på 18,5 mrd. kroner og utgjorde 1,7 pst. av BNP. Det har vært en nedadgående trend i næringsstøtten i 1990-årene. Støtten er likevel høy i forhold til hos våre nærmeste handelspartnere. Tilsvarende tall for EU var om lag 0,9 pst. jf. Kommisjonens åttende støtteoversikt. [170]

Tabell 13.2 viser hvordan den samlede næringsstøtten fordeler seg på hovednæringene. Utbetalingene fra bl.a. generelle støtteordninger under Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Norges forskningsråd (NFR), er fordelt etter mottakernæring.

Støtten til *jordbruket* utgjorde om lag 67 pst. av den samlede næringsstøtten i 1998. Det meste av støtten til jordbruket gis over jordbruksavtalen. Støtten til jordbruket har vist en svakt fallende tendens. Fra 1990 til 1998 er jordbruksstøtten redusert med om lag 14 pst. reelt. Beregningene for 1999 anslår et brudd i denne trenden. Dette kan i stor grad tilbakeføres til jordbruksoppgjøret i 1998. OECD beregner årlig en internasjonal indikator for støtte til jordbrukssektoren. Indikatoren skal måle alle overføringer fra skattebetalerne og konsumentene på grunn av særlige tiltak rettet mot jordbruket. I tillegg til støtte via importbegrensninger og tilskudd over budsjettet, skal i prinsippet også skatte- og avgiftslettelser inkluderes. I 1999 utgjorde i følge denne beregningen støtten til jordbruket i Norge 69 pst av produksjonsverdien. Det er bare i Sveits og Sør-Korea at støtten til jordbruket utgjorde en høyere andel. Gjennomsnittet i OECD var 40 pst.

Støtteutbetalingene til *fiskerisektoren* er beregnet til 273 mill. kroner i 1998. Støtten til fiskerisektoren ble vesentlig redusert i løpet av første halvdel av 1990-tallet og har ligget på et relativt stabil nivå siden.

Støtten til *industri, bergverk og private tjenester* utgjorde om lag 4,8 mrd. kroner i 1998. Det ble etablert et høyt støttenivå i Norge gjennom siste halvdel av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene. Denne perioden var preget av stagnasjon i konkurranseutsatte deler av norsk næringsliv, og støtten var ment å dempe de negative virkningene på sysselsettingen. Støtten var særlig høy på midten av 1980-tallet, og spesielt støtten til utvalgte enkeltbedrifter er siden redusert. Av praktiske årsaker er industri- og tjenestesektoren ikke skilt

170.Beregningsmetode og avgrensning avviker noe. Kommisjonens beregninger inneholder i prinsippet bl.a. støtte i form av lempelige skatteregler og støtte til transportsektoren (bl.a. jernbaner), men ikke støtte til landbrukssektoren. Kommisjonen har imidlertid oppgitt separate tall for landbruksstøtte og transportstøtte. På dette grunnlaget er tallene i teksten korrigert for sektoravviket (landbruk og transport), men ikke for skattelettelser.

i beregningene. Den klart største delen av støtten tilfaller imidlertid industrien.

Tabell 13.2: Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt på næring. Nettokostnader1)Mill. 1998-kroner [2)]

	1995	1996	1997	1998	1999 [3)]
Primærnæringer	13 864	13 534	13 230	13 102	13 082
Herav:					
–Jordbruk	13 092	12 895	12 571	12 449	12 461
–Skogbruk	257	251	244	273	256
–Reindrift	112	117	112	107	96
–Fiske og havbruk	402	271	303	273	269
Industri, bergverk og tjenester	5474	5544	5084	4782	5068
Ikke næringsfordelt	1 060	834	818	659	617
Sum	20 397	19 912	19 142	18 543	18 767

1) Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Utgifter er bl.a. utbetaling av tilskudd, tapsavskrivning på lån, innlånskostnader på utestående lån, erstatningsutbetalinger på garantier og manglende avkastning på aksjer. Inntekter er bl.a. renteinntekter og garantipremie/provisjon.
2) Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.
3) Anslag.

Kilde: Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå beregner også en indikator for omfanget og fordelingen av både budsjettmessig og ikke-budsjettmessig støtte. I den ikke-budsjettmessig støtten inngår indirekte skatter (tolket som sanksjon), prisregulering for kraft samt toll og ikke-tariffære hindre. Den siste beregningen er foretatt for 1996. Den indikerer at næringene med høyest effektiv støtte er jordbruket, næringsmiddelindustrien, bygging av skip og produksjon av metaller.

I tabell 13.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter *formål.* En slik kategorisering vil inneholde et element av skjønn. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Støtte avgrenset til bestemte bransjer og næringer er skilt ut som eget formål. Det finnes flere støtteordninger som i utgangspunktet er åpne for alle næringer, men hvor virkemidlene delvis er organisert etter bransjeprogrammer. Disse er plassert under det primære formålet for ordningen, f.eks. forskning og utvikling. Bare støtte som eksplisitt er begrunnet i ønsket om å opprettholde produksjonen eller bedre konkurranseevnen i en bestemt bransje eller næring, er skilt ut som nærings- eller bransjespesifikk støtte. Utbetalingene fra den ekstraordinære bevilgningen i 1994 til næringsmiddelindustrien og utbetalingene fra bevilgningen i 1999 til prosjektrettet teknologi i petroleumsrelatert virksomhet, er eksempler på bransjespesifikk støtte.

Den *næringsrettede jordbruksstøtten* avviker lite fra den totale støtten jordbruket mottar, jf. tabell 13.2. Dette gjenspeiler at jordbruket i liten grad mottar støtte fra de generelle støtteordningene.

De støtteutbetalingene som er rettet mot *spesifikke bransjer innenfor industri – og tjenestesektoren* , utgjorde i 1998 om lag halvparten av den totale støtten til gruppen industri-, bergverk- og tjeneste. Dette er en høy andel sammenliknet med andre OECD-land. Den bransjespesifikke støtten er konsentrert om noen få bransjer, og særlig utbetalinger av kontraktsrelatert driftsstøtte til skipsbyggingsindustrien utgjør en stor andel. Støtten til skipsbyggingsindustrien har vært begrunnet med behovet for å ha samme konkurransevilkår som i utlandet. I henhold til det eksisterende EØS-regelverket for skipsbyggingsindustrien skal all driftsstøtte avvikles for kontrakter inngått fom.1. januar 2001. Dette regelverket kan bare endres gjennom vedtak i EU-rådet og EØS-komiteen.

Utbetalingene av støtte til *forskning og utvikling* direkte til næringslivet var i overkant av 700 mill. kroner i 1998. Mesteparten av FoU-støtten utbetales fra NFR, men også andre støtteinstitusjoner administrerer en betydelig andel av støtten som primært er rettet mot forskning og utvikling. Det utbetales også støtte til forskning og utvikling fra støtteordninger med andre primærformål (bl.a. ordninger for miljøteknologi, SNDs utviklingstilskudd og distriktsutviklingstilskudd og bransjespesifikk støtte). Dersom denne støtten inkluderes, er samlet støtte til forskning og utvikling i næringslivet beregnet til i underkant av 1 mrd. kroner i 1998, dvs. mellom 5 og 6 pst. av den samlede næringsstøtten. I EU utgjorde støtten til FoU omlag 10 pst. av den samlede næringsstøtten i perioden 1995–97, men variasjonene mellom ulike land var store.

Tabell 13.3: Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 1998-kroner1)

Formål	1995	1996	1997	1998	1999 2)
Forskning og utvikling 3)	719	811	857	726	675
Miljø og energi	171	131	174	148	89
Små og mellomstore bedrifter.	499	527	751	523	511
Regionalutvikling	1 531	1 299	1 530	1 302	1347
Eksport og næringssamarbeid	337	358	276	261	231
Bransjespesifikk støtte 4)	2 653	2 778	1979	2 295	2 720
Herav:					
–Skipsbygging	1 339	1 305	878	1 347	1 960
–Sjøfart	396	387	449	425	293
–Presse	291	286	281	249	312
–Film	191	170	162	180	148
Statsaksjeselskap 5)	391	306	108	142	137
Jordbruk	13 064	12 870	12 543	12 430	12 447
Skogbruk	257	251	240	270	253
Reindrift	112	117	112	107	96
Fiske	323	207	238	185	184
Arbeidsmarkedstiltak 6)	279	222	152	106	39
Annet	79	35	182	49	38
Sum	20 397	19 912	19 142	18 543	18 767

1) Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.
2) Anslag.
3) Omfatter bare støtte hvor næringslivet er en av kontraktspartnerene.
4) Med bransjer mener vi næringsgrupper innen sekundær og tertiærnæringene. De oppgitte tallene omfatter i tillegg til de spesifiserte bransjene, også utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994 og den særskilte bevilgningen til petroleumsrettet virksomhet i 1999.
5) Omfatter også selskap hvor staten har minoritetsinteresser.
6) Omfatter utbetalinger til bedriftsintern opplæring og andel av utbetaling til utdanningsvikariater.

Kilde: Finansdepartementet.

Den næringsrettede *regionalstøtten* utgjorde om lag 1,3 mrd. kroner i 1998. En del av de regionale støtteprogrammene er rettet mot tilrettelegging for næringsvirksomhet gjennom opparbeiding av næringsarealer og annen stedsutvikling samt regionale samarbeidsprosjekter. En rekke andre støttetiltak har også et regionalt sekundærformål. Dette gjelder bl.a. støtten til primærnæringene, støtten til statsaksjeselskapene, ordningen med etablererstipend, fond for næringssamarbeid med Nord-vest Russland, veiledningstjenesten for Nord-Norge osv. Fra en slik synsvinkel er en meget stor del av næringsstøtten regionalt begrunnet.

En vesentlig del av støtten som ikke er kategorisert som bransje- eller næringsspesifikk, forvaltes av SND og NFR. Utbetalingene fra SND og NFR er likevel konsentrert til sektorer som står for en relativt liten andel av den samlede verdiskapingen.

Utvalgets vurderinger

Den samlede næringsstøtten i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Utvalget anbefaler at næringsstøtten i større grad konsentreres til forskning og utvikling og etablering av ny virksomhet, der det kan argumenteres for at det offentlige via støttetiltak i noen grad kan motvirke markedssvikt. NFR og SND er de to sentrale institusjonene for å kanalisere støttetiltak som er direkte rettet mot ulike former for markedssvikt.

Utvalget vil samtidig peke på at næringsstøtte kan gi uheldige vridninger mellom ulike former for produksjonsvirksomhet, noe som kan virke forhindrende for omstillinger i retning av mer effektiv produksjonsstruktur og høyere reell verdiskaping i næringen. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere støtten. Utvalget mener derfor at ulike former for næringsstøtte bør evalueres jevnlig for å sikre at støtten faktisk bidrar til å oppnå ønskede mål. En bør i hvert enkelt tilfelle vurdere om målene kan oppnås mer kostnadseffektivt ved hjelp av andre tiltak.

13.2.6 Handelspolitikk

Handelspolitiske avtaler er særlig viktige i en liten åpen økonomi. De multilaterale handelssystemene (WTO) spiller en meget viktig rolle i å fastlegge forutsigbare og ikke–diskriminerende rammebetingelser, herunder et system for tvisteløsning i tilfelle avtalebrudd. Avtalene sikrer markedsadgang for norske produkter til samme vilkår som for større land. Norges handelspolitikk er bl.a. knyttet til konkurransereglene i EØS-avtalen og WTO. WTO ble opprettet 1. januar 1995 innenfor rammen av Generalavtalen om tolltariffer og handel, GATT. I avtalen om å opprette WTO (WTO-avtalen) framgår det at organisasjonens virkefelt skal være GATT, de nye multilaterale avtalene om handel med tjenester (GATS), handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS) og enkelte multilaterale avtaler som f.eks. offentlige innkjøp. En ny runde med multilaterale forhandlinger skulle innledes 1. januar 2000. Det følger av eksisterende avtaler at det skal innledes forhandlinger på landbruk, tjenester og immaterielle rettigheter (WTOs innebygde agenda). I tillegg er det forslag om at bl.a. økt markedsadgang for industrivarer (inkludert fisk og fiskeprodukter), investerings- og konkurranseregelverk, forenkling av handelsprosedyrer samt handel og miljø skal være tema for en ny runde. Etter sammenbruddet på WTOs ministerkonferanse høsten 1999, er det usikkert når nye forhandlinger utover den innebygde agenda vil innledes, og hvor brede de vil bli.

Det er særlig på tre områder de gjennomførte avtalene kan ha endret rammebetingelsene for norsk økonomi: For det første innebærer avtalene en nedbygging av norsk importvern, noe som i seg selv gir gunstige virkninger for norsk økonomi. For det andre er flere typer subsidier blitt forbudt. For det tredje innebærer avtalene tilsvarende reformer i landene vi eksporterer til, og dette påvirker etterspørselen rettet mot norsk økonomi.

WTO-avtalen har redusert tollsatser på industriprodukter med nærmere 40 prosent. Siden norske tollsatser i hovedsak allerede var lave, har imidlertid de reduserte satsene bare fått begrensede konsekvenser for norsk import. I tillegg har handelsavtalene forbud mot såkalte ikke-tariffære barrierer, f.eks. i form av egne produkt- og pakningsstandarder. Norske særstandarder kan ha virket skjermende bl.a. for enkelte nytelsesmidler, farmasøytiske produkter, kunstgjødsel og maskiner og elektrisk materiell.

Ifølge EØS-avtalen gjelder EUs konkurranseregler også for norske bedrifter. De forbyr sammenslåinger og samarbeid som hindrer internasjonal konkurranse. Disse reglene har bl.a. blitt anvendt overfor europeiske sementprodusenter (inklusiv Norcem) og i forbindelse med den planlagte fusjonen mellom Telia og Telenor. Videre er det forbud mot offentlige innkjøpsordninger som favoriserer innenlandske bedrifter. Dette kan bl.a. ha hatt betydning for bygge- og anleggsmarkedet. EØS-avtalen har også ført til økt konkurranse i flere tjenestemarkeder. Konkurranse- og konsesjonsreglene i avtalen har hatt betydning for bl.a. luftfart og telekommunikasjoner, jf. omtale i punkt 13.2.2.

Næringsstøtte er med unntak av landbruksstøtten og fiskeristøtten omfattet av EØS-avtalens bestemmelser om støtte. Regelverket revideres og utvikles fortløpende. Det er i den senere tiden innført nye retningslinjer for regional støtte og nye forskrifter for støtte til hhv. skipsbyggingsindustrien og stålindustrien. Den nye forskriften for skipsbyggingsindustrien innebærer bl.a. at all driftsstøtte skal avvikles for kontrakter inngått fom. 1. januar 2001, jf. omtale i punkt 13.2.5. I tillegg inneholder subsidieavtalen i WTO bestemmelser om støtte til vareproduserende sektor. WTO-avtalen inneholder også et detaljert regelverk for subsidier til jordbruket, men dette har foreløpig hatt liten betydning for utviklingen i norsk landbruk. De norske tollsatsene og subsidiene til norsk landbruk har så langt i hovedsak ligget lavere enn begrensningene som følger av WTO-avtalen.

Bearbeidede landbruksvarer er i utgangspunktet omfattet av EØS-avtalen, men avtalens protokoll 3 som hjemler hvilke tollsatser som skal gjelde mellom Norge (EFTA) og EU for disse varene, er ikke ferdigforhandlet. Tollsatsene er i dag fastsatt i henhold til frihandelsavtalen mellom Norge og EU. Det kan ikke utelukkes at en ferdigstillelse av protokoll 3 til EØS-avtalen vil kunne øke den internasjonale konkurransen for norsk næringsmiddelindustri. Dette vil igjen kunne bidra til et press i landbruksoppgjørene i retning av lavere norske råvarepriser for denne industrien.

Virkningene av handelsliberalisering er analysert av Fæhn og Grünfeld (1996) innenfor en generell likevektsmodell. [171] Reformene gir på lang sikt mulighet for en vekst i konsumet på 2,2 pst. Størstedelen av gevinsten er knyttet til fjerning av ikke-tollmessige handelshindre og redusert markedsmakt i enkelte sektorer. Enkelte forhold ved den benyttede modellen kan imidlertid tilsi at gevinstanslaget er noe høyt. [172]

171.T. Fæhn og L. Grünfeld, «Recent Leaps Towards Free Trade. The Impact on Norwegian Industry and Trade Patterns», Discussion Paper 176, Statistisk sentralbyrå, 1996. I analysen benyttes det en versjon av likevektsmodellen MSG-5.

Utvalgets vurderinger

Utvalget ser det som viktig å opprettholde og videreutvikle handelspolitiske avtaler med sikte på å redusere toll og ikke-tariffære handelshindringer. Samtidig er det ønskelig at Norge også i framtida kan benytte virkemidler som kan bidra til å nå mål om en fortsatt aktiv landbruksproduksjon over hele landet.

Som omtalt ovenfor forplikter gjeldende WTO-avtale medlemslandene til å videreføre forhandlinger innenfor landbruk, tjenester og immaterielle rettigheter. Også på andre områder kan det imidlertid være en fordel for Norge å utvide eksisterende avtaler. Tollsatsene for industriprodukter, medregnet fisk og fiskeprodukter, er f.eks. fortsatt høye for enkelte produkter og i mange land.

13.2.7 Infrastrukturinvesteringer

Effektiv infrastruktur er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter. Alle typer infrastruktur kan være viktige i denne sammenheng, men for norsk næringslivs vedkommende er det kanskje spesielt viktig å framheve betydningen av transport og andre kommunikasjoner. Både Norges geografiske plassering i forhold til de viktigste markedene og den spredte bosettingen og lokaliseringen av næringsvirksomhet, forsterker betydningen av en effektiv samferdselspolitikk.

Ved siden av tradisjonell infrastruktur er utviklingen av IKT-infrastruktur blitt stadig viktigere. Økt nettbruk og nye avanserte anvendelser krever økt kapasitet (båndbredde). Videre kjennetegnes IKT-området med sammensmelting av tjenester og anvendelser fra tidligere adskilte tele-, IT- og kringkastingstjenester der ulike nett ble brukt for ulike tjenesteområder. Disse utviklingstrekkene medfører et behov for utbygging av høy overføringskapasitet i nettene, såkalte «bredbåndnett». IKT-næringens bredbåndutvalg har lagt fram sin rapport «Felles løft for framtidas kommunikasjon i Norge», der de skisserer et nasjonalt samhandlingsprogram for utvikling av et bredbåndsnett, jf. omtale i kapittel 8 om teknologi, kompetanse og organisasjonsformer. I april i år avgav en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet en rapport, «Bredbånd til hele landet – forslag til nasjonal satsing», hvor det foreslås tiltak for å bidra til at bredbåndsnett og tjenester skjer så raskt som mulig i hele landet.

Globaliseringen kan medføre at vår beliggenhet gradvis blir et mer alvorlig handikap. Etter hvert som andre kostnader knyttet til internasjonal handel blir lavere, kan transportkostnader bli viktigere for lokaliseringen av næringsvirksomhet. Norske eksportbedrifters relative ulempe i forhold til bedrifter i land som ligger nærmere store markeder, blir i så fall større. Det er her verdt å minne om at en overgang fra eksport av petroleum og andre råvarer til eksport av mer bearbeidede varer, trolig vil innebære økte transportkostnader. I markeder preget av sterk eller tiltakende konkurranse vil som regel også kravene til produkt, kvalitet og leveranser tilta. Press på priser og kostnader i alle ledd er vanlig og gir også utslag i distribusjonskanalene, blant annet transportleddene. En tendens i internasjonalt næringsliv er et økende

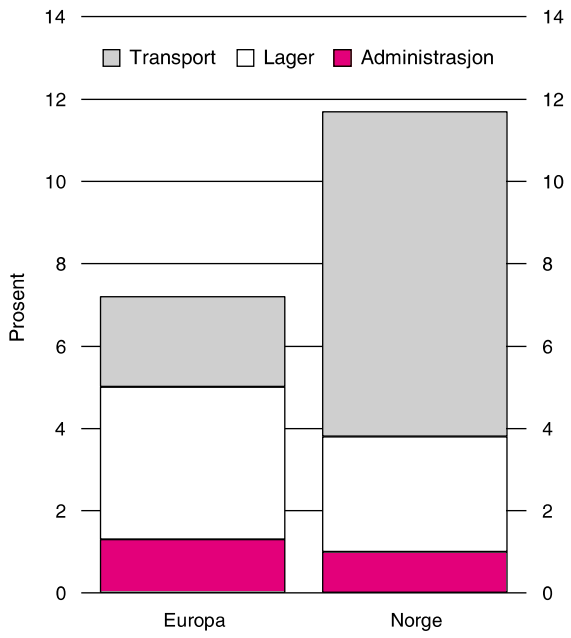
172. Dette er særlig knyttet til muligheten for å oppnå en endogen bytteforholdsgevinst fordi norske og utenlandske varer representerer differensierte produkter, jf. Fæhn og Grünfeld (1996).

krav om ordreproduksjoner med skreddersøm og «just-in-time-leveranser». Denne utviklingen innebærer at varer som før lå på lager i bedriftene, nå er under transport mellom de forskjellige ledd i verdikjeden.

Ifølge en undersøkelse utført av Transportbrukernes Fellesorganisasjon i 1998, utgjør logistikkostnadene 11,7 pst. av omsetningen for industrien i Norge i gjennomsnitt, jf. figur 13.3. Transportkostnadene utgjør en dominerende andel av logistikkostnadene, hele 68 pst. Tilsvarende tall for Europa for øvrig viser at logistikkostnadene utgjør 7,2 pst. av omsetningen, og at transportkostnadene utgjør mindre enn én tredel av logistikkostnadene. Disse kostnadsforskjellene skyldes i hovedsak følgende forhold:

– vårt lands topografi – sterke stigninger, vinterkjøring og spredt bosetting og næringsstruktur
– næringslivets avstandshandikap i forhold til viktige markeder
– myndighetenes rammebetingelser, herunder avgifter og infrastruktur
– næringslivets egen organisering av transportarbeidet.

Logistikkostnader i Europa og Norge



Figur 13.3 Logistikkostnader i Europa og Norge i 1997. Prosent av omsetning. Omfatter inngående og utgående transport, lager, samt administrasjon og planlegging

Kilde: European Logistics Association og Transportbrukernes Fellesorganisasjon (1998).

Transport står for 8 pst. av næringslivets samlede kostnader. Alle transportsektorene, det vil si vei-, luft-, jernbane- og sjøgående transport, er her av betydning, men veitransporten dominerer kostnadsbildet ved å utgjøre om lag 75 pst. av de totale transportkostnadene. Målt i verdi blir størsteparten av norsk eksport transportert ut av landet på bil. Også innenlands (og i alle landsdeler) er veitransporten den dominerende transportform. Veitransportens

betydning er dessuten økende, og næringslivets behov for veitransport blir sannsynligvis ikke mindre i årene som kommer. Tog- og sjøtransport har kostnadsmessige fortrinn på lengre godstransporter, og for gods med stort volum og liten verdi pr. vekt- eller volumenhet. Luftfarten har etter hvert fått økt betydning, spesielt når det gjelder persontransport. Jernbanenettet i Norge har en begrenset utstrekning, og jernbanetransport har derfor et mer begrenset omfang. For transport både med jernbane, fly og båt gjelder det at de ofte inngår sammen med andre transportmidler. Dette understreker behovet for at tilretteleggingen innenfor transportsektorene skjer samordnet og helhetlig.

I mange sammenhenger blir ulike transportformer, som for eksempel jernbane og vei, oppfattet som reelle, konkurrerende transportalternativer. Beskrivelser i Utfordringsdokumentet for Nasjonal Transportplan 2002–2011, tilsier imidlertid for eksempel at kun 3–6 pst. av dagens godsmengde på vei (målt i tonnkilometer) har jernbanen som reelt alternativ.

Årsaken til veksten i veitransportens betydning er først og fremst at transportformen er mer fleksibel og lettere å tilpasse næringslivets endrede transportbehov og -krav enn andre transportmidler. I tillegg har utbygging og utbedring av veinettet bidratt til en slik utvikling. De seneste årene har vekst i næringer som er avhengig av fleksible, «just in time»– transporter, slik som bl.a. eksport av fisk og fiskevarer og verkstedsprodukter, sannsynligvis også bidratt til vridningen. Videre vil veitransport ofte være nødvendig i forbindelse med transportens begynnelse og slutt, noe som kan gjøre det hensiktsmessig at hele transporten foregår med denne transportformen.

I lys av Norges spredte bosetting og næringsstruktur, og i lys av de klimatiske forholdene i landet, kan transportkostnadene i Norge oppfattes som en naturgitt ulempe i forhold til andre land. Samtidig innebærer utformingen av samferdselspolitikken i Norge at veimyndighetene har tatt en rekke hensyn ved prioriteringene mellom ulike prosjekter.

I forslaget til Nasjonal transportplan 2002–2011 er alternative innretninger av den samlede økonomiske rammen til transportformål illustrert ut fra hensyn til henholdsvis framkommelighet, distrikt, sikkerhet og miljø. I tillegg er det lagt fram en såkalt anbefalt strategi, hvor det er foretatt en avveining mellom de nevnte hensynene. I vedleggsmaterialet til planforslaget er det vist hvordan en investeringsprofil, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil slå ut i bl.a. samfunnsøkonomisk netto nytte, samfunnets transportkostnader og bedriftsøkonomiske transportkostnader. Dette materialet viser også at en prioritering av riksveiinvesteringer etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil gi en gevinst i netto nytte for planperioden på 27 mrd. kroner i forhold til anbefalt strategi.

Selv om det naturligvis vil være betydelig usikkerhet ved slike beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil utvalget i tabell 13.4 peke på noen eksempler på lønnsomme og viktige veiprosjekter, jf. omtale ovenfor av vedlegg til Nasjonal transportplan.

Tabell 13.4: Samfunnsøkonomisk nytte ved enkelte samferdselsprosjekter

Prosjekt	NN/K1)	Investeringsbehov(mill. 1998-kr) 2)
Vestkorridoren E 18 Akershus	2,7	2 400
Ulrikstunnelen E 16 Hordaland	2,3	800
Hegstad-Kongsberg E 134 Buskerud	1,3	270
Omkjøringsvei Trondheim E6 Sør-Trøndelag	1,2	195
Mosseveitunnel E 18 Oslo	1,2	1 300
Kobbervikdalen E 18 Buskerud	1,0	220
Svegatjørn-Rådal E 39 Hordaland	1,0	479
Nordre avlastingsvei Trondheim E6 Sør-Trøndelag	0,9	419
Sky-Hobekk E18 Vestfold	0,9	250
Hop-Fjøsanger E 39 Hordaland	0,7	104

1) NN/K viser forholdet mellom prosjektenes netto nytte og kostnader. NN/K=1 betyr at den samfunnsøkonomiske avkastningen er det dobbelte av innsatsen. NN/K=0,5 betyr at avkastningen er 50 % høyere enn innsatsen. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at skattefinansiering innebærer ekstra vridninger, av Kostnadsberegningsutvalget [173] anslått til 20 pst, jf. NOU 1997:27.
2) I hht. Vegdirektoratets anbefalte strategi for stamveiutbyggingen 1998–2007, midtre ramme.

Utvalgets vurderinger

Effektiv infrastruktur er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter, og spesielt viktig er samferdselspolitikken. Utvalget mener at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter bør prioriteres klart sterkere enn i dag. En bør legge vekt på utvikling av effektive «korridorer» for transport og kommunikasjon, og fjerning av «flaskehalser». I beregningene av lønnsomheten i et prosjekt må også miljøkostnader inngå. Eventuelle regionale hensyn bør ivaretas ved at de mest lønnsomme prosjektene prioriteres i hver region. Det er også viktig å utnytte infrastrukturen effektivt, f.eks. ved å benytte bompenger eller andre former for brukerbetaling i områder der det er køkostnader.

Effektiv kommunikasjon kan også spille en viktig rolle ved etablering og utvidelse av regionale arbeidsmarkeder. I områder med høye boligpriser og mangel på arbeidskraft kan mer effektiv kommunikasjon fra nærliggende områder, gjerne i form av forbedret kollektivtilbud, lette presset både i boligmarkedet og arbeidsmarkedet.

De samfunnsøkonomisk kostnadene ved utbygging av veier og annen infrastruktur er minst dersom utbygging skjer i tider der det er ledige ressurser i økonomien. Vektlegging av dette vil bidra til en mer stabil konjunkturutvikling. Utvalget vil likevel peke på at det innenfor knappe ressurser til veiutbygging, er viktig at gjennomføringen av selve veiutbyggingen skjer på en mest mulig effektiv måte. Dette innebærer bl.a. at hvert prosjekt må sikres

173.jf. NOU 1997:27.

bevilgninger slik at det kan gjennomføres i et tilstrekkelig høyt tempo når det først er påbegynt.

13.2.8 Referansetesting

I kapittel 5 ble det pekt på at økt internasjonal mobilitet gjør at forskjeller i rammevilkårene for næringsvirksomhet kan få større betydning for lokaliseringsbeslutninger enn tidligere. Dette innebærer at myndighetenes handlingsrom reduseres. Denne utviklingen medfører at det blir viktigere med en systematisk overvåking av hvordan rammevilkårene for næringsvirksomhet er i Norge sammenliknet med andre land. I en slik evalueringsprosess kan etter utvalgets vurdering referansetesting («benchmarking») være et egnet verktøy. Referansetesting er en kontinuerlig og systematisk metode for å sammenlikne rammevilkår mellom for eksempel organisasjoner, sektorer i næringslivet eller land.

Tanken om bruk referansetesting er relativt ny, men har fått økende oppmerksomhet de siste årene. OECD, EU og flere enkeltland har på ulike områder gjort referansetester. Dette omfatter både testing av konkurranseevnen generelt, politikk innenfor spesielle områder, sektorer i økonomien eller enkeltbedrifter.

Utvalget har merket seg at det er nedsatt et referansetestingsutvalg, som skal utvikle en rekke indikatorer som kan brukes til å sammenligne norske rammevilkår med andre lands rammevilkår. Utvalget skal analysere følgende områder: Utdanning, forskning og innovasjon, arbeidsmarked, konkurranseforhold, skatt, kapitalmarked og investeringer, miljø, infrastruktur (inkludert tradisjonell infrastruktur og informasjons- og kommunikasjonsteknologi) og energi. Med bakgrunn i dette skal utvalget analysere vilkårene for verdiskaping i Norge, og det kan gi råd om konkrete tiltak som kan bedre mulighetene for framtidig verdiskaping. Utvalget skal ha en bred tilnærming og en sterk faglig forankring. I utvalget er akademiske miljøer og organisasjonene i arbeids- og næringslivet representert. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. juni 2001.

13.3 Effektivitet og kvalitet i offentlig sektor

Innledning – hva kapitlet skal omhandle

Denne delen av kapittel 13 skal omhandle spørsmålet om effektivitet i offentlig forvaltning generelt, og særlig betydningen av en mest mulig effektiv ressursutnyttelse innen offentlig tjenesteyting. Det er flere grunner til at utvalget finner det nødvendig å gi en relativt bred omtale knyttet til spørsmål om effektivitet i offentlig forvaltning. Drivkreftene bak kravet om en effektiv og omstillingsdyktig offentlig sektor vil bli beskrevet i neste avsnitt. Det grunnleggende spørsmålet dreier seg om hvordan en kan få mest og best mulig verdiskaping og velferd ut av ressursinnsatsen. Denne utfordringen er felles for privat og offentlig sektor, men offentlig sektor har noen særtrekk som vil bli drøftet nærmere her.

Ressurstilgangen til offentlig virksomhet har økt kraftig gjennom mange tiår. Videre er offentlig virksomhet gjennomgående preget av kompetente ansatte, med god motivasjon og arbeidsmoral. Det offentlige tilbudet er gener-

elt sett på et godt nivå. Men samtidig stiller samfunnet generelt, inkludert brukere og politiske myndigheter, stadig høyere krav og forventninger til offentlig virksomhet. Økte krav kan medføre at budsjettrammene er stramme, til tross for økt ressurstilgang. Resultatet er misnøye med det offentlige tilbudet på mange områder. Misforholdet mellom forventninger og faktisk tilbud taler for økt oppmerksomhet om hvordan ressursene anvendes.

Økt verdiskaping i forhold til en gitt ressursinnsats innebærer ikke nødvendigvis hardere arbeidspress for de ansatte. Innen deler av offentlig virksomhet har de ansatte allerede i utgangspunktet har en meget stor arbeidsbelastning som følge av økte krav og forventninger samtidig som ressursene er begrenset. Tvert i mot dreier effektivitet seg hovedsakelig om en mer fornuftig og rasjonell organisering av arbeidet, slik at arbeidsinnsatsen i større grad blir rettet inn mot virksomhetens hovedformål. En må også se nærmere på hvordan offentlig forvaltning og tjenesteyting møter brukerne, slik at tilbudet er godt tilpasset brukernes behov.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å fremme konkrete forslag til endringer eller reformer for offentlig forvaltning, men vil drøfte ulike strategier og virkemidler for en mer effektiv og bedre organisert offentlig sektor. Utvalget har også fått utarbeidet et notat av Jørn Rattsø, NTNU og Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI, som drøfter ulike styringsproblemer for offentlig sektor og skisserer mulige løsninger (jf. vedlegg «Utfordringer og reformer i offentlig sektor»).

I avsnitt 13.3.1 foretas en gjennomgang av noen utfordringer som offentlig sektor står overfor. Offentlig sektors langsiktige utfordringer i lys av de makroøkonomiske framskrivingene drøftes kort. Enkelte viktige trekk ved offentlig sektors virkemåte, og som dels har sin bakgrunn i egenskaper ved tjenesteytende virksomhet mer generelt, blir gjennomgått. Også offentlig forvaltning og offentlig sektor som tjenesteprodusent blir i stadig sterkere grad stilt overfor mer krevende brukergrupper og økte forventninger. Samlet innebærer dette at behovet for en mest mulig effektiv ressursutnyttelse innen offentlig sektor må antas å ville øke ytterligere i tiårene som kommer.

I avsnitt 13.3.2 gjennomgås en del studier som er gjort om effektivitetsforskjeller og utviklingen i effektivitet i ulike sektorer innen offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon. Hovedvekten i denne gjennomgangen legges på ulike områder av kommunal tjenesteyting. Dette skyldes at det i mindre grad er gjennomført tilsvarende analyser av statlig virksomhet. Både mangler ved datagrunnlaget og mer fundamentale måleproblemer setter klare begrensninger for hvor sikker kunnskap en kan få om disse forholdene. Samlet sett gir likevel gjennomgangen av nasjonale studier støtte til en konklusjon om at det foreligger et potensial for bedre ressursutnyttelse på flere områder av offentlig virksomhet.

Spørsmålet er hvilke metoder eller virkemidler som er best egnet til å kunne utløse dette potensialet. I avsnitt 13.3.3 drøftes ulike virkemidler som kan være aktuelle. Spørsmålet om den overordnede organiseringen av offentlig forvaltning (antall forvaltningsnivåer, antall enheter, oppgavefordeling mellom nivåene, styringsmekanismer etc.) står etter utvalgets mening sentralt for å få en mest mulig effektiv ressursbruk. Dette er imidlertid spørsmål som behandles i andre sammenhenger, og utvalget har derfor ikke

vurdert mulige reformer på dette området men henviser bl.a. til oppfølging av Oppgavefordelingsutvalgets innstilling. Utvalget har derfor valgt å legge hovedvekten på drøfting av virkemidler som er aktuelle uavhengig av den overordnede organiseringen av offentlig sektor (organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling etc.), og virkemidler som stimulerer til økt konkurranse, enten mellom ulike enheter innad i offentlig sektor eller konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet. Erfaringene med konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon nasjonalt og internasjonalt vil bli gjennomgått.

13.3.1 Offentlig sektors utfordringer

Langsiktige utfordringer

Offentlig konsum utgjør i overkant av 20 pst. av BNP, en andel som har vært økende over tid. Tilsvarende har offentlig sysselsetting som andel av samlet sysselsetting økt fram til begynnelsen av 1990-tallet (jf. kapittel 6). Den sterke økningen i ressurstilgangen til offentlig sektor har stort sett vært et resultat av en ønsket satsing på velferdstjenester som helse, pleie- og omsorg, skole etc., og en bred politisk enighet om at slike tjenester skal være tilgjengelig for alle uavhengig av den enkeltes betalingsevne og bosted. Også på 1990-tallet fram til 1998 har det vært en betydelig vekst i offentlig konsum og offentlig sysselsetting, men i denne perioden har ikke offentlig sektors andel av BNP og total sysselsetting økt vesentlig. Som vist i kapittel 6, er en fortsatt vekst i offentlig sysselsetting på linje med det som har vært veksttakten som vi har hatt i de senere tiårene vanskelig å forene med en balansert utvikling i norsk økonomi.

For eksempel viser beregninger at sysselsettingen i kommuneforvaltningen – som følge av demografiske endringer – vil måtte øke fra ca. 19 pst. av total sysselsetting (utførte timeverk) i 1997 til 29 pst. i 2050 for å opprettholde samme standard og dekningsgrad som i utgangspunktet (inkl. gjennomføringen av allerede vedtatte reformer). Det vil derfor bli en krevende oppgave bare å videreføre dagens standard og dekningsgrad på tjenestetilbudet, noe som i seg selv vil markere et brudd med en langvarig trend med kontinuerlig utbygging og forbedring av offentlig tjenestetilbud.

Denne typen framskrivinger av behovet for arbeidskraft i offentlig sektor tar utgangspunkt i dagens situasjon, og tar ikke hensyn til at det kan skje endringer i organisering av tjenesteytingen, forbedringer i produktivitet, endret arbeidsdeling offentlig/privat, endringer i helsetilstand m.v. Det er for eksempel mye som tyder på at eldres helse forbedres i takt med økt levealder, slik at behovet for helse- og omsorgstjenester ikke øker proporsjonalt med antall eldre. Opprettholdelse av standard og dekningsgrader per aldersgruppe innebærer dermed i realiteten en kvalitetsøkning og forbedring av tjenestetilbudet.

På den annen side er det også andre drivkrefter som bidrar til økt press mot offentlige tjenester, spesielt det forhold at brukerne blir stadig mer krevende og bevisste i etterspørselen. Dette skyldes både økt inntektsnivå i befolkningen, og stadig økende muligheter for tilbud av nye og forbedrede tjenester. Etterspørselen kan derfor forventes å øke sterkere enn demografiske endringer isolert skulle tilsi.

I kapittel 6 drøftes ulike politikkutforminger som kan bidra til en balansert utvikling i offentlige finanser på lang sikt. Endringer i pensjonspolitikk, skat-

tepolitikk og brukerbetalingsordninger kan lette presset på offentlig økonomi i framtiden. I den grad endringer i etterspørselen etter offentlige tjenester skyldes økt inntektsnivå i befolkningen, kan det argumenteres for at dette i noen grad bør finansieres gjennom økt brukerbetaling. Fordelingsmessige hensyn kan imidlertid sette grenser for hvor langt det er mulig å gå i retning av brukerfinansiering. Også på andre politikkområder er handlingsrommet begrenset. Bl.a. innebærer høy internasjonal mobilitet at det er vanskelig å skattlegge mobile skatteytere utover det som skatteyterne får igjen gjennom offentlige ytelser og rammebetingelser for øvrig. Dette legger et særlig press på at offentlig sektor må være effektiv. Det kan også innebære et press i retning av større samsvar mellom hvilke grupper som mottar offentlige ytelser, og hvilke som finansierer dem, jf. kapittel 5.

Uten en vellykket politikk for å opprettholde en høy arbeidsstyrke, og samtidig en effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon, vil det bli svært vanskelig å møte den framtidige etterspørselen etter offentlige tjenester. Potensialet for effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon, og mulige virkemidler for å utløse dette potensialet, er tema for de påfølgende avsnittene. Først drøftes noe mer inngående hvilke utfordringer offentlig sektor står overfor, bl.a. i form av økte krav og forventninger fra brukerne.

Viktige trekk ved offentlig sektors virkemåte.

Hovedparten av offentlige virksomhet er preget av noen viktige trekk:

- arbeidsintensiv med forholdsvis lav produktivitetsvekst, og dermed relativt høy kostnadsvekst
- vanskelig å måle kvaliteten på offentlig tjenester, og dermed usikkerhet om den reelle produktivitetsutviklingen
- høy inntektselastisitet: ved økende inntektsnivå i samfunnet øker etterspørselen etter mange offentlige tjenester mer enn økningen i inntektsnivået
- fellesfinansiering av ytelser som tilfaller enkelte grupper
- informasjonsproblemet: tjenesteprodusentene (tilbyderne) har et informasjonsovertak, både overfor brukerne av tjenestene og bestillerne (myndighetene).

Flere av disse trekkene, som lav produktivitetsvekst, høy inntektselastisitet, og informasjonsproblemer, gjelder også andre deler av økonomien enn offentlig sektor. [174] Og problemene ved fellesfinansiering er ikke knyttet til offentlig drift, men til offentlig finansiering. Et større innslag av privat tjenesteproduksjon ville derfor ikke endret disse forholdene grunnleggende. Slik en har valgt å organisere tjenestetilbudet i Norge og i andre land med lignende «velferdsmodell», medfører likevel disse trekkene et kraftig press på offentlig sektor. I det følgende vil vi kort drøfte disse trekkene, samt peke på samspillet mellom dem.

174. Internasjonale sammenligninger viser f.eks. at i en rekke OECD-land var det negativ vekst i total faktorproduktivitet i bygg- og anleggssektoren i perioden 1970–87. Bernard, A. B. og C. I. Jones (1998). American Economic Review 86, 1216–1238.

Tjenester det offentlige har ansvaret for innen helse, omsorg, utdanning etc. er arbeidsintensive tjenester med begrensede muligheter for produktivitetsvekst. Det er verken ønskelig eller mulig i særlig grad å redusere bemanningen i slike omsorgstjenester, da dette raskt vil kunne gå på bekostning av kvaliteten i tjenesteytingen. Samtidig vil lønnsutviklingen for de ansatte i disse sektorene i stor grad følge den generelle lønnsveksten i samfunnet. Den relative prisen på slike tjenester har dermed en tendens til å øke over tid. Det betyr at dersom tjenestetilbudet i offentlig sektor skal øke i takt med veksten i resten av økonomien, så vil kostnadene ved offentlig sektor øke som andel av BNP.

Historiske erfaringer viser at etterspørselen etter tjenester har en tendens til å øke med økt inntektsnivå i befolkningen (høy inntektselastisitet). Dette gjør seg gjeldende både på individuelt nivå og for samfunnet som helhet. Bl.a. vokser vanligvis helseutgiftene raskere enn den generelle økonomiske veksten. Program for Helseøkonomi ved Universitetet i Bergen anslår at helseutgiftene i gjennomsnitt vokser med 1,3 pst. når BNP vokser med 1 pst. (HEB-nytt, nr. 1, 1999).

Konsekvensene av høy kostnadsvekst og økende etterspørsel blir forsterket ved at økte kostnader ved å produsere tjenestene som følge av finansieringsformen i liten grad kommer direkte til uttrykk for brukerne. Dermed blir ikke etterspørselen påvirket. Gjennom skattefinansiering blir kostnadene ved produksjon av tjenestene fordelt på alle, mens fordelen av tjenestene er konsentrert til brukerne (spissformulert: «spredte kostnader – konsentrerte fordeler»). Når prismekanismene ikke kan virke som regulator på etterspørselen, må en annen mekanisme ivareta dette. Denne oppgaven blir dermed overlatt til offentlige myndigheter, gjennom ulike former for begrensninger i tilbudet, køordninger, prioriteringer etc. Dette skal sikre at tjenestene i større grad blir fordelt etter behov enn om prismekanismen skulle bestemme fordelingen, men det bærer samtidig kimen i seg for spenninger mellom offentlig tilbud og befolkningens forventninger og krav.

En privatisering av offentlig tjenestetilbud (innen f.eks. helse og utdanning) er ikke nødvendigvis noen løsning på kostnadsproblemet. Større grad av markedsløsninger gir ikke automatisk flere og bedre tjenester i forhold til ressursene som settes inn. Det er flere grunner til dette. For det første er det uaktuelt å overlate slike tjenester fullstendig til det frie markedet. Innen f.eks. helsetjenester er det nødvendig med forsikringsordninger, og det er ikke opplagt at private forsikringsordninger er rimeligere enn offentlige. Tvert om kan det høye kostnadsnivået land med et stort innslag av privat tjenestetilbud, som for eksempel USA, indikere det motsatte. USA bruker nesten dobbelt så mye målt som andel av BNP til helse som Norge, jf. kapittel 6. Det er mye som tyder på at et stort innslag av et offentlig helsevesen bidrar til å holde de totale helseutgiftene nede. En årsak til dette kan være at et offentlig helsevesen legger begrensninger på det inntektsdrevne etterspørselspresset. Dessuten vil private forsikringsordninger innen helse ikke være tilgjengelig for mange på grunn av for høy risiko. Et offentlig forsikringssystem måtte en derfor uansett ha i tillegg til det private systemet. Det private tilbudet kommer således i tillegg til det offentlige, og kan bidra til å presse opp kostnadene i det offentlige. Dette kan for eksempel skje ved at det blir vanskelig å avgrense det

offentlige tilbudet i forhold til tjenester som finnes tilgjengelig i det private markedet.

Etterspørselen etter mange typer offentlige tjenester som f.eks. helsetjenester er nærmest ubegrenset så lenge kostnadene ved å produsere tjenestene ikke kommer til uttrykk for brukerne. Resultatet blir et konstant press i retning av mer og bedre tjenester og dermed høyere offentlige utgifter. I noen grad kan brukerbetaling virke begrensende på etterspørselen. Imidlertid er det alminnelig enighet om at brukerbetalingsreglene må utformes slik at de ikke utelukker noen fra å søke nødvendig hjelp. Økt vekt på inntektsrelaterte brukerbetalingsordninger kan være en måte å begrense etterspørselen på, samtidig som fordelingshensyn blir ivaretatt. Slike ordninger har imidlertid administrative kostnader. Inntektsgradert brukerbetaling kan også ha de samme uheldige virkninger på arbeidstilbudet som økte marginalskatter. For eksempel kan foreldrebetalingen for barnehageplass ha terskelvirkninger som innebærer at den enkelte på gitte inntektsnivåer vil ha svært lite igjen økonomisk ved å øke arbeidsinnsatsen i betalt arbeid.

Tjenesteprodusentene definerer langt på vei hva brukerne har behov for, og kvaliteten på tjenestene kan være vanskelig å bedømme for brukeren. Dette er et grunnleggende trekk, særlig ved de mer spesialiserte tjenestene, selv om fagpersonellets «informasjonsovertak» i de senere årene er blitt utfordret på mange områder. Tjenesteprodusentenes informasjonsovertak dreier seg også om kostnader. For demokratisk valgte styringsorganer (helse- og sosialstyre, kommunestyre etc.) er det vanskelig å vite hvilke konsekvenser som reduserte budsjettrammer vil få, og hvilke reelle muligheter det er for effektivisering av driften innenfor den enkelte virksomhet.

Brukerorientering og forventningspress

Offentlig tjenesteyting står – i likhet med annen tjenesteyting – i økende grad overfor en bevisst, kunnskapsrik og krevende brukergruppe. Dette har sammenheng med samfunnsmessige endringsprosesser som økningen i befolkningens utdanning- og inntektsnivå, den økte utbredelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og økt mobilitet og samkvem på tvers av geografiske og sosiale skillelinjer. Det er først ganske nylig (i løpet av de siste 5–10 årene) at det er blitt vanlig å betrakte brukere av offentlige tjenester som kunder mer eller mindre på like linje med kunder innen privat tjenesteyting, jf. også kapittel 7 om utviklingen i holdninger og verdier i befolkningen. På denne bakgrunn er det blitt nødvendig for offentlig forvaltning å søke etter nye organisasjonsformer og relasjoner til brukergruppene som i større grad evner å fange opp brukergruppenes krav og forventninger. Økt bruk av markedslignende virkemidler (fritt brukervalg, stykkprisfinansiering m.v.) innen offentlig sektor må bl.a. ses på denne bakgrunn.

Det er selvsagt store variasjoner mellom tjenesteområder og brukergrupper med hensyn til i hvilken grad det er meningsfylt å snakke om et «kundeforhold», og dermed også i hvilken grad det er meningsfylt å søke å etablere mekanismer som på en bedre måte enn forvaltningsorganiseringen kan fange opp etterspørselssiden i forholdet mellom tjenesteyter og bruker. På de fleste områder av offentlig tjenesteyting er brukerne langt på vei i stand til å fremme sine egne interesser, og de krever også i økende grad innflytelse på utformin-

gen av tjenestene. Dette gjelder særlig innen utdanning og helse, men også innen pleie- og omsorgstjenester. På den annen side har det for eksempel liten mening å betrakte brukere av barneverntjenestene (enten det er barna eller deres foresatte) som kunder som etterspør tjenester fra det offentlige. Det samme kan i noen grad sies om andre «svake grupper» som er viktige målgrupper for det offentlige hjelpeapparatet. For slike grupper har det i de senere årene i større grad vært lagt vekt på å bedre rettssikkerheten i forhold til det offentlige, m.a.o. større grad av rettslige reguleringer for å styrke brukerne i møtet med hjelpeapparatet. Dette kan betraktes som en annen side av en generell trend i retning av å styrke brukersiden i møtet med det offentlige tjenesteapparatet på områder hvor brukerne selv i mindre grad er i stand til å ivareta sine egne interesser.

Hensynet til likebehandling og rettssikkerhet tilsier betydelig grad av presisering av hvilke rettigheter som brukere av offentlige tjenester skal ha. Men samtidig kan det også innebære mindre smidighet i tjenestetilbudet, og dermed mindre mulighet til å innrette produksjonen slik at en samlet sett får et godt tilbud i forhold til ressursbruken. Rettighetsfesting innebærer også at ved mangelfulle ressurser vil det rettighetsfestede tilbudet prioriteres foran den del av tilbudet som ikke er rettighetsfestet, også i tilfeller der det ville vært mer naturlig å prioritere annerledes.

Samlet sett er det liten tvil om at det stilles økte krav og forventninger til offentlig tjenesteyting, både på mengde og kvalitet (innhold). Som nevnt over har etterspørselen etter tjenester en tendens til å øke med økt inntektsnivå i samfunnet. Økt privat velferd har medført at befolkningen også har høyere forventninger til det offentlige tjenestetilbudet. Motsetningen mellom befolkningens forventninger og krav og offentlige budsjettskranker som bl.a. er begrunnet ut i fra finanspolitiske hensyn, vil dermed ha en tendens til å tilta i styrke. Dette er trolig den viktigste bakgrunnen for den tilsynelatende økte misnøyen med det offentlige tjenestetilbudet, til tross for økningen i ressurser og kvalitet. En medvirkende forklaring kan være at deler av offentlig sektor ikke raskt nok har tilpasset seg nye og endrede behov og forventninger.

Drivkreftene bak økt konkurranse har vært virksomme i lengre tid, selv om det inntil nylig ikke i særlig grad har vært etablert mekanismer som fanger opp etterspørselssiden på en systematisk måte (som for eksempel fritt sykehusvalg og lignende, jf. avsnitt 13.3.3). Til tross for fravær av synlige konsekvenser (tap av kunder) og manglende økonomiske konsekvenser (tap av inntekter) som følge av misnøyde brukere, er det grunn til å tro at økte krav fra brukerne likevel kan ha hatt virkning. Det er i seg selv ubehagelig å bli konfrontert med misfornøyde brukere, spesielt når disse ofte er kunnskapsrike og artikulerte. Private alternativer har vokst fram og i noen sammenhenger lagt ytterligere press på det offentlige tjenesteapparatet.

Generelt er brukernes stilling blitt styrket, selv om det fortsatt kan være liten reell brukerinnflytelse på enkelte områder. Tjenesteprodusentenes informasjonsovertak er blitt redusert som følge av økt kunnskap og lettere tilgang til informasjon for alle. Videre er det etablert ombudsordninger og klageordninger for å ivareta brukernes interesser. Det økende antall klagesaker i helsevesenet er trolig uttrykk for mer bevisste brukere, ikke et dårligere tjenestetilbud. Videre brukes media bevisst av mange brukergrupper og deres

organisasjoner. Poenget i denne sammenheng er å påpeke at et manglende marked ikke behøver å innebære fravær av opplevd konkurranse mellom tjenesteyterne. For en fagperson for eksempel i helsevesenet eller utdanningssektoren vil manglende brukertilfredshet eller manglende faglig anerkjennelse kunne oppleves som like alvorlige sanksjoner som et økonomisk tap for institusjonen.

13.3.2 Analyse av effektivitet og kvalitet i offentlig sektor

Effektivitet kan defineres som måloppnåelse sett i forhold til ressursinnsatsen. I praksis er effektivitetsmåling i offentlig sektor vanskelig av flere grunner. For det første er målene for offentlig virksomhet som oftest sammensatt av både brede samfunnsmessige målsettinger og mer avgrensede mål for det enkelte tjenesteområde. Noen ganger kan målene være innbyrdes motstridende, og det må derfor foretas en avveining mellom ulike målsettinger. Det kan f.eks. være en motsetning mellom ønsket om spredt bosetting og krav til størst mulig lønnsomhet i næringslivet. Spredt bosetting og lange avstander medfører økte kostnader til transport og infrastrukturinvesteringer som isolert sett bidrar til å redusere lønnsomheten. Ønsket om et enhetlig og likeverdig skoletilbud til alle barn, uavhengig av den enkeltes bosted og sosiale bakgrunn m.v., kan innebære at enkelte elever med spesielt gode evner ikke møter tilstrekkelige utfordringer i skolen. Det finnes mange eksempler på slike mulige målkonflikter og problemer med å avveie ulike målsettinger mot hverandre. Det er neppe mulig å komme fram til konsensus om verdien av ulike målsettinger som ligger til grunn for offentlig politikk. Dette medfører at det er vanskelig å definere eller tallfeste måloppnåelsen og dermed effektiviteten på mange områder av offentlig virksomhet.

Også om en ser bort i fra slike brede samfunnsmessige målsettinger som nevnt foran, og konsentrerer seg om mer avgrensede mål for virksomheten, er det betydelige måleproblemer knyttet til effektivitet innenfor ulike sektorer. Målet med helsetjenesten er at pasientene skal bli friske, eller i hvert fall friskere enn de ville vært uten behandling. For pleie- og omsorgstjenesten er målsettingen gjerne å øke graden av selvhjulpenhet og forbedre funksjonsevnen. Målet med undervisning er kunnskap, ikke bare faktisk (målbar) kunnskap, men også evne til samarbeid med andre, samfunnsorientering etc. Slike resultater er i liten grad tilgjengelige i en form som gjør det mulig å anvende dem i effektivitetsanalyser.

Måling av produksjon og effektivitet tar derfor vanligvis utgangspunkt i de variable som en greier å tallfeste. I stedet for å måle effektene på pasientenes helse av behandlingen i helsetjenesten, måles gjerne antall pasienter som blir behandlet. Tilsvarende må en ofte nøye seg med å måle antall elever som er under utdanning eller som har fullført en utdanning, og ikke hvor mye kunnskap og andre kvaliteter som skolen oppnår hos sine elever.

I tillegg til problemene med å definere og måle produktet av virksomheten, kommer spørsmål knyttet til eventuelle endringer i tjenestenes kvalitet. Økte kostnader per produsert enhet kan skyldes bedre kvalitet. Dersom en betaler mer for økt kvalitet, har tjenestenes innhold endret karakter, og det er i dette tilfellet ikke riktig å betrakte økning i enhetskostnader som en reduksjon i produktiviteten. På tilsvarende måte er det er heller ikke et uttrykk for mer effektiv drift dersom en oppnår økt tjenesteproduksjon til uendret eller

lavere ressursinnsats ved å senke kvaliteten på tjenestene. Måling av kvalitet og endringer i kvalitet er svært vanskelig, og dette gjør det problematisk å trekke sikre konklusjoner om produktivitetsutviklingen.

Produktivitetsanalyser innen ulike områder av offentlig tjenesteyting innebærer en rekke metodiske problemer også selv om en holder seg til variable som kan tallfestes. En «ferdigbehandlet pasient» kan forenklet betraktes som resultatet eller produktet av sykehusbehandlingen. Produktiviteten kan dermed måles som antall ferdigbehandlede pasienter delt på kostnader eller arbeidsinnsats. Men en gjennomsnittspasient i 2000 kan være svært forskjellig fra en pasient i 1980. Sykdomspanoramaet kan være vesentlig endret, og endringer i medisinsk teknologi kan innebære at det er andre pasienter som blir behandlet på sykehus i 2000 i forhold til 20 år tidligere. Om en observert endring i enhetskostnader (kostnader per behandlet pasient) virkelig avspeiler en endring i produktiviteten, kan dermed være usikkert dersom en ikke har metoder for å korrigere for endringer i sammensetningen av brukerne. Innen sykehusbehandling er en likevel ved hjelp av DRG-systemet (Diagnose Relaterte Grupper) bedre rustet til å korrigere for slike endringer over tid enn på de fleste andre områder av offentlig tjenesteyting.

Metoder for å sammenligne ulike offentlige virksomheter med tilsvarende beste praksis virksomheter er ofte brukt for å avdekke god/dårlig ressursbruk i offentlige virksomheter. Slike metoder beregner effektiviseringspotensialet i en sektor ved å måle effektiviteten i en kommune eller virksomhet i forhold til den eller de enheter som er mest effektive (beste praksis). Hensikten er å få fram tall for hvor stor den faktiske produksjonen er i forhold til hva den kunne ha vært om kommunen hadde vært like effektiv som referansekommunene.

Som hjelpemiddel er det i flere av effektivitetsanalysene benyttet egne statistiske modeller, spesielt såkalte DEA-analyser (Data Envelopment Analyses). Denne metoden rangerer enkeltkommuner og virksomheter etter effektivitet og gir anslag på samlet effektiviseringspotensial i sektoren. DEA-analysens styrke ligger i at analysemetoden kan håndtere data om flere ulike innsatsfaktorer brukt i tjenesteproduksjonen, samt flere ulike produkter/tjenester samlet. På denne måten fanger en opp at offentlig tjenesteproduksjon er sammensatt, og at resultatene kan måles på forskjellige måter. Analysemetoden eliminerer likevel ikke metodeproblemene nevnt innledningsvis. Bredere målsettinger som ikke kan tallfestes blir ikke tatt hensyn til. Det er dessuten vanskelig ut fra observerte forskjeller i ressursbruk å skille ut hva som skyldes forskjeller i kvalitet. Videre gir analysene i liten grad forklaring på årsakene til de observerte effektivitetsforskjellene, og om disse skyldes reelle forskjeller i hvor effektive virksomhetene er, eller om de henger sammen med forhold som virksomhetene i liten grad kan påvirke. Dermed gir analysene heller ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvordan en kan oppnå mer effektiv ressursbruk.

Analyser av effektivitetsforskjeller for ett enkelt år kan også gi utslag som er resultat av tilfeldigheter. Det kan være spesielle forhold som gjør at en kommune eller institusjon må sette inn ekstra store ressurser i korte perioder, uten at dette nødvendigvis er varige trekk ved tjenesteproduksjonen. Vi vet også at det er ikke ubetydelige målefeil både i registreringen av tjenest-

eproduksjonen og i regnskapsdata. Ved å foreta effektivitetsmålinger over flere år reduseres feilkildene som ligger i tilfeldige forhold, og en kan få en inntrykk av hvor robuste og stabile slike effektivitetsanalyser er. I Sverige er det gjort analyser av produktivitetsutviklingen i offentlig sektor over en lengre tidsperiode, jf. boks 13.4. Det foreligger imidlertid få analyser som viser effektivitetsutviklingen over flere år basert på norske data, og det har derfor i liten grad vært mulig å teste stabiliteten i disse resultatene med data over tid. Analyser av årsaken til observerte effektivitetsforskjeller, samt nærmere analyser av utviklingen over tid, står sentralt i videreføringen av effektivitetsstudiene. Det samme gjelder utarbeidelsen av kvalitetsmål og anvendelsen av slike i forbindelse med effektivitetsanalysene.

En kan skille mellom to ulike metodiske tilnærmingsmåter til kvalitetsmåling som ikke er gjensidig utelukkende. For det første kan kvaliteten på tjenestene forsøkes målt ved hjelp av objektivt målbare indikatorer. Dette kan f.eks. være slike forhold som ventetider, tilgjengelighet (åpningstider), reinnleggelser etter sykehusbehandling, sykehusinfeksjoner, andel enerom i sykehjem, ressursinnsats (personell, utstyr o.a. innsatsfaktorer) etc. Svakheten med slike indikatorer er at de gir et svært begrenset (partielt) bilde av kvalitetsforskjeller og kvalitetsutvikling. Dersom en skal bruke et knippe av slike indikatorer, kan det være stor usikkerhet om hvordan de skal «vektes» i forhold til hverandre.

Boks 13.4 Produktivitetsanalyse i offentlig forvaltning i Sverige

I Sverige har ESO-gruppen (Ekspertgruppen for studier av offentlig sektors økonomi under det svenske finansdepartementet) gjennomført flere studier av utviklingen i produktivitet innen offentlig sektor. De første studiene ble gjennomført på midten av 1980-tallet og dekket perioden 1960–1980. Formålet med studiene var å gjøre beregninger som kunne supplere nasjonalregnskapene, hvor offentlig produksjon kun måles i form av utgifter.

Resultatene som gruppen presenterte i sine første rapporter, gir et ganske negativt bilde av utviklingen i produktivitet innen offentlig sektor i Sverige. For 1970-tallet ble produktivitetsutviklingen anslått til -1,5 pst. i gjennomsnittlig årlig endring for offentlig sektor sett under ett (undersøkelsen dekket ca. 70 pst. av offentlig sektors virksomhet). På grunn av store metodologiske problemer ble det bare i begrenset grad gjort forsøk på å korrigere for endringer i kvalitet.

Nye studier ble gjennomført på første halvdel av 1990-tallet som dekket perioden 1980–1992. I disse studiene ble det gjort forsøk på å videreutvikle metodikken for produktivitetsmålinger, samt videre arbeid med analyse av kvalitetsutviklingen. Fortsatt har en imidlertid – med få unntak – ikke kunnet innarbeide informasjon om kvalitetsendringer direkte i produktivitetsanalysene.

Hovedkonklusjonen av oppfølgingsstudien for perioden 1980 til 1992, er en fortsatt nedgang i produktiviteten i offentlig sektor på 0,4 pst. i årlig gjennomsnitt. Dette skyldes svakere produktivitet i de lokale forvaltningsnivåenes virksomhet (-0,6 pst), mens det kan registreres en viss forbedring i sentralfor-

valtningens virksomhet i denne perioden. Samlet sett har altså produktivitetsnedgangen vært betydelig lavere

(bare en tredel) enn den var i det foregående tiåret. Innen helsesektoren er den negative produktivitetsutviklingen redusert fra -2 pst. på 1970-tallet til -0,8 pst. tiåret etter. I de aller siste årene som omfattes av analysen (1991 og 1992) kan det registreres en positiv produktivitetsutvikling innen helsesektoren. Kvalitetsforbedringene innen helsetjenesten er fortsatt betydelige, og det konkluderes med at det er at «åpent spørsmål» om produktivitetsutviklingen på 80-tallet i denne sektoren ville vært negativ dersom det hadde vært mulig å beregne verdien av kvalitetsforbedringene og innarbeide denne i produktivitetsanalysen.

Den generelt sett noe mer positive produktivitetsutviklingen mot slutten av perioden blir forklart ved en kombinasjon av innstramninger i offentlige budsjetter og økte krav til tjenestene, bl.a. i form av flere brukere. Dette har medført større kostnadsbevissthet og tvunget fram bedre kapasitetsutnyttelse blant tjenesteprodusentene. Det synes å være en klar sammenheng mellom redusert vekst i offentlig konsum og produktivitetsforbedringer. En sterk ressursøkning, særlig hvis den skjer på kort tid, vil medføre et fall i produktiviteten slik den måles i disse studiene.

Både de store interne produktivitetsforskjellene og den langvarig negative produktivitetsutviklingen i offentlig sektor indikerer at det kan være mye å hente på effektivitetsforbedringer. De svenske erfaringene tyder på at budsjettinnstramninger ikke gir tilsvarende reduksjon i produksjonen, slik at stramme budsjettrammer stimulerer til økt produktivitet. Det er ikke gjort oppdaterte undersøkelser som viser eventuelle effekter av innstramningspolitikken i Sverige på midten av 1990-tallet.

En annen måte å måle kvalitet på, er å spørre brukerne om deres subjektive oppfatning av tjenestetilbudet. Erfaringene viser at det ikke alltid er noen klar sammenheng mellom brukernes opplevelse av kvalitet og mer «objektive» målinger f.eks. av ressursinnsats. Det viser seg ofte at de viktigste forholdene for en bruker er knyttet til samhandlingen mellom tjenesteyter og bruker, og de ansattes faglige dyktighet og innstilling overfor brukerne. [175] Dette peker i retning av at måling av kvalitet bør inkludere systematiske brukermålinger, fordi slike forhold er vanskelige å måle på annen måte enn ved at brukerne selv uttaler seg. Undersøkelser av brukertilfredshet fanger imidlertid også opp forventninger knyttet til tjenestene, og slike forventninger har en tendens til å øke i takt med økt velstand og økt tjenestetilbud. Brukerundersøkelser er derfor kanskje bedre egnet som grunnlag for å vurdere forskjeller i kvalitet mellom ulike tjenesteytere på et gitt tidspunkt enn endringer i kvalitet over tid.

175.Kjerstad, Dræge, Rusten: «Er penger alt?», kap. 2: «Måling av kvalitet – et omfattende tema», SNF-rapport 2/99.

Gjennomgang av enkelte sektoranalyser

I løpet av de siste 10–12 årene er det gjennomført en rekke analyser av effektivitetsforskjeller og forskjeller i ressursbruk og kostnadsnivå innen ulike deler av offentlig virksomhet. Disse undersøkelsene konkluderer nesten uten unntak med at det foreligger et potensial for effektivitetsforbedringer. Størrelsen på dette potensialet varierer fra sektor til sektor og det kan variere over tid. I en rapport av Rune J. Sørensen, Lars-Erik Borge og Terje P. Hagen, *Effektivitet i offentlig tjenesteyting – hva vet vi og hva bør vi vite?* [176] konkluderes det slik: «Kunnskapen om kostnadseffektivitet i offentlig tjenesteproduksjon bygger dels på sammenligninger av ulike produsenter … og dels på sammenligninger av kostnadseffektivitet over tid. Begge typer analyser indikerer et betydelig potensiale for høyere effektivitet» (s 69). Andre studier som har gjennomgått og evaluert ulike effektivitetsanalyser innen offentlig sektor, som f.eks. SNF-rapport nr. 4/99, [177] konkluderer på tilsvarende måte. Analysene av effektiviteten i ulike sektorer av kommunal ressursbruk i de neste avsnittene, er basert på gjennomgangen i disse rapportene.

I det følgende gjennomgås kort noen hovedfunn fra analyser av effektivitetsforskjeller som er gjennomført på ulike områder av offentlig virksomhet. I vurderingen av resultatene må en ta i betraktning de grunnleggende metodiske problemene som studier av effektivitetsforskjeller står overfor, jf. drøfting over. Resultatene må derfor tolkes med betydelig forsiktighet.

Kommunal administrasjon

De effektivitetsstudiene som er vurdert i SNF-rapport 4/1999 (jf. note 4), peker alle på at det foreligger et effektiviseringspotensial i kommunal administrasjon. I en analyse utført av Kalseth og Rattsø [178] anslås en mulig besparelse på mellom 17 og 28 pst. av kommunenes totale administrasjonsutgifter. For å oppnå en slik besparelse kreves det at alle kommuner har administrasjonsutgifter på nivå med de kommunene med lavest administrasjonsutgifter per innbygger, hensyn tatt til forskjeller i befolkningsstørrelse, aldersstruktur etc. Man finner at det foreligger stordriftsfordeler, men disse avtar raskt og er stort sett uttømt ved en kommunestørrelse på 5 000 innbyggere. Det ser altså ut til at det mer er tale om smådriftsulemper enn egentlige stordriftsfordeler med hensyn til utgifter til kommunal administrasjon.

Grunnskolen

Gjennomgangen av ulike studier viser at det er store forskjeller i ressursbruk mellom kommuner. Kommunale prioriteringer trekkes fram som en viktig forklaring når en kontrollerer for demografiske og geografiske forhold. En

176.BI-Rapport nr. 6/1998.

177.Jan E. Askildsen, Kurt R. Brekke, Finn R. Førsund og Kjell Ove Kalhagen: «Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – gjennomgang av empiriske studier» av, SNF-rapport 4/99, og Lars Erik Borge og Torberg Falch: «Gjennomgang av 3 studier av ressursbruken i kommunal tjenesteproduksjon», forskningsstiftelsen Allforsk, NTNU, 1999.

178.«Spending and overspending in local government administration», European Journal of Political Economy, vol. 11:239–251.

studie av Bjørnenak [179] av ressursbruken i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger viser store forskjeller både når det gjelder nivå og prioriteringer. Skolestrukturen (skolestørrelse og klassestørrelse) har avgjørende betydning for kostnadsnivået. Sørensen [180] har studert ressursbruken i grunnskolen i perioden 1980–92, og finner en betydelig økning selv om elevtallet sank. Dette tyder på at en endring i aldersstrukturen i liten grad har ført til omstilling i sektoren. Studiene fra skolesektoren sier noe om ulikheter i ressursbruk og endringer i ressursbruk over tid, men de gir imidlertid liten informasjon om hvor godt ressursene utnyttes.

Pleie- og omsorgssektoren

SNF [181] har i en rapport fra 1997 analysert forskjeller i effektivitet mellom kommuner når det gjelder produksjon av hjemmetjenester og institusjonstjenester i pleie- og omsorgssektoren. I en evaluering av denne analysen er det påpekt enkelte svakheter ved metode og datagrunnlag, men det konkluderes likevel med at analysene indikerer et samlet effektiviseringspotensial på i størrelsesorden 10–15 pst [182] . Et nylig avsluttet prosjekt i regi av Frisch-senteret og Statistisk sentralbyrå [183] bekrefter langt på vei tidligere resultater på dette området. I den siste analysen anslås effektiviseringspotensialet til 14 pst. Resultatene fra denne undersøkelsen viser ellers at store kommuner gjennomgående er mer effektive enn små kommuner. Videre er det en sammenheng mellom nivået på frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd) i kommunen og effektivitet, slik at kommuner med lave frie inntekter målt per innbygger er de mest effektive. Det vil bli gjennomført et oppfølgingsprosjekt til denne analysen for å gå mer i dybden i enkelte kommuner med hensyn til å kartlegge mulige årsaker til de påviste effektivitetsforskjellene, samt å analysere nærmere mulige forskjeller i kvalitet.

Videregående opplæring

Rattsø og Bonesrønning [184] anslår et effektiviseringspotensial for videregående skole på om lag 25 pst., basert på en undersøkelse av skoler i Sør-Trøndelag og Nordland. Analyser av elevenes resultater (karakterer) viser ingen sammenheng mellom ressursinnsats og gode karakterer. Undersøkelsen fanger ikke opp en eventuell sammenheng mellom ressursbruk og andre målsettinger med skolen enn det som måles med karakterene. Datagrunnlaget i undersøkelsen kan være for lite til å gi grunnlag for å generalisere til skolevesenet som helhet.

179.«Ressursforbruket i grunnskolen – ABC-analyse for sammenlikning mellom storbyene», SNF-rapport 22/97.
180.«Local Government School Priorities: Teaching Input and Class Size in Norway, 1980–92», Education Economics, Vol 5, No1:63–89.
181.«Effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner», SNF-rapport 91/97.
182.Allforsk, NTNU 1999, op.cit.(jf. note 4).
183.D.F. Edvardsen, F.R. Førsund, A.Langørgen og E. Aas: «Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren», Frischsenteret/SSB, Oslo februar 2000.
184.«Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy», Economics of Education Review, 13, 289–304.

Universitets- og høyskolesektoren

Utviklingen i kostnader per student i universitets- og høyskolesektoren har vært tilnærmet stabil gjennom 1990-tallet,jf. NOU 1998: 6 Økonomien i den statlige høgskolesektoren. Utviklingen i kostnader per student gir ikke grunnlag for å fastslå om det har skjedd endringer i produktiviteten i denne perioden. Det er imidlertid gjennomført DEA-analyser for de statlige høyskolene som indikerer at det er grunnlag for produktivitetsforbedringer. [185] Analysen viser at det samlede innsparingspotensialet utgjør om lag 23 pst. av ressursbruken hvis alle enhetene blir like effektive som de mest effektive i dag. [186] Svakheter i datagrunnlag og fundamentale måleproblemer knyttet til bl.a. eventuelle forskjeller i kvalitet i utdanningen og forskningsvirksomheten tilsier imidlertid betydelig varsomhet ved fortolking av resultatene, jf. NOU 1998: 6. Det er derfor vanskelig på dette grunnlag å trekke sikre slutninger om potensialet for produktivitetsforbedringer i sektoren. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet samarbeider med Frisch-senteret om videreutvikling av metoden og gjennomføring av en ny undersøkelse.

En vurdering av effektiviteten i høyere utdanning bør ta utgangspunkt i at kostnader ved utdanning kan deles inn i:

a) Direkte kostnader knyttet til utdanningsinstitusjonene, studiemateriell, m.v. – som er det som hittil har vært omtalt i produktivitetsvurderingene over.
b) Alternativkostnad, dvs. verdien av arbeid eller fritid som studentene ofrer ved tiden som brukes til læring.

Den største av disse kostnadskomponentene er studentenes tid. I avsnitt 12.4 er det gjort rede for at lengden på de norske studieløpene er lengre enn i de fleste andre land, og det er referert til at svært mange studier har en svak gjennomstrømning. Den største samfunnsøkonomiske effektiviseringsgevinsten ligger på bedre gjennomstrømning, mens eksisterende insitament- og styringsstruktur kun i begrenset grad stimulerer universitetene og høyskolene til fokusere på å få studentene til å fullføre innenfor normert studietid.

Kostnadsutviklingen i somatiske sykehus

Innen sykehussektoren har en siden slutten av 1980-tallet har hatt kostnadsdata knyttet til behandlingen av hver enkelt pasient gjennom DRG-systemet (Diagnose Relaterte Grupper). Dette systemet gjør det i prinsippet mulig å veie pasientsammensetningen ved ulike sykehus (og ved samme sykehus over tid), slik at får et mest mulig likt sammenligningsgrunnlag. Dersom det skjer en endring i pasientsammensetningen som påvirker kostnadsnivået ved behandlingen, skal det i prinsippet kunne korrigeres for dette ved presentasjon av sammenligningsdata og i produktivitetsanalyser.

På første halvdel av 1990-tallet fram til 1995 ble kostnadsnivået per pasient [187] (korrigert for endringer i pasientsammensetningen) målt i faste priser

185.E. Erlandsen, F. R. Førsund og K.O. Kalhagen: «Effektivitet og produktivitet i de statlige høgskolene», SNF-rapport 14/98.
186.R.J. Sørensen, L.E. Borge, og T.P. Hagen: «Effektivitet i offentlig tjenesteyting», Fagbokforlaget Oslo, 1999.

svakt redusert. Men de neste to årene økte kostnadene kraftig. Selv etter korreksjoner for virkningene av lønnsoppgjørene i 1996 og 1997 «er gjennomsnittlig behandlingskostnad nesten 9 pst. høyere i 1997 enn det var to år tidligere. Dette tilsvarer nesten 1 milliard kroner i økte behandlingskostnader». [188] Fra 1994 til 1998 økte kostnadene per opphold med vel 11 pst. i faste priser.

Utviklingen i arbeidsproduktivitet (antall pasienter/«indeksopphold» per årsverk) viser om lag det samme bildet som utviklingen i kostnadsnivå. Fra 1994 til 1998 ble antall pasienter per årsverk redusert med ca. 4,3 pst. når en ser alt personell under ett, mens antall pasienter per legeårsverk ble redusert med 14,5 pst. Tilsvarende tall for sykepleiergruppen viser en nedgang på 8,8 pst [189] .

Et problem med produktivitetsdata ved sykehusene, er at stadig flere pasienter behandles poliklinisk, dvs. uten innleggelse. DRG-systemet måler bare innlagte pasienter. Det har vist seg vanskelig å korrigere for effekten av økningen i poliklinisk virksomhet. Dette kan innebære at den reelle produktivitetsutviklingen er blitt undervurdert.

Data om kostnadsutviklingen gir ikke i seg selv grunnlag for å anslå størrelsen på effektiviseringspotensialet i sykehussektoren. Det foreligger imidlertid også enkelte effektivitetsanalyser av somatiske sykehus. Hagen [190] beregner effektiviseringspotensialet i norske somatiske sykehus for årene 1989 og 1990 til om lag 10 pst. På grunnlag av pasientdata fra 1989–91 anslår Magnussen [191] et effektiviseringspotensial på 7–8 pst. Begge analysene bygger altså på data fra noen år tilbake, og fanger ikke opp de endringene som har skjedd på 1990-tallet.

Oppsummering – effektivitetsforskjeller i offentlig sektor

Studiene av effektivitetsforskjeller innen offentlig forvaltning indikerer at det foreligger et potensial for innsparinger og bedre ressursutnyttelse. Riktignok er det svakheter ved en del av undersøkelsene, bl.a. at data er gamle eller for lite omfattende. I tillegg er det store metodiske problemer knyttet til måling av effektivitetsforskjeller. F.eks. kan det være særtrekk ved kommunene/institusjonene som ikke blir fanget opp, og som gjør det vanskelig eller umulig å realisere det anslåtte effektiviseringspotensialet. Ulikheter i målt effektivitet kan i realiteten også skyldes ulik kvalitet. En spesiell utfordring for effektivitetsstudier er å utvikle kvalitetsmål og integrere dette i effektivitetsstudiene.

Funn av effektivitetsforskjeller betyr ikke uten videre at det er mulig å omorganisere slik at alle virksomheter blir like effektive som den mest effektive. Generelt kan ikke alle virksomheter være like effektive i tjenesteproduksjonen, noe som isolert sett innebærer at «beste praksis»-analyser overvur-

187.Rent teknisk brukes begrepet «indeksopphold» eller «korrigerte sykehusopphold» som innebærer at det faktiske antall sykehusopphold blir multiplisert med kostnadsindeksen for sykehuset, dvs. en indeks for pleietyngden ved sykehuset.

188.J. Magnussen og B. Kalseth: «Sykehussektoren på 90-tallet», SINTEF Unimed Norsk institutt for sykehusforskning, SAMDATA sykehus Rapport 1/98.

189.J. Magnussen: «Sykehussektoren 1998 – fra rammefinansiering til ISF», SAMDATA Sykehus Rapport 3/99.

190.Terje P. Hagen i European Journal of Political Research, 31:21:37 (1997).

191.J. Magnussen (1996): «Efficiency Measurement and the Operationalization of Hospital Production», Health Services Review, 31: 21–37.

dere det reelle effektiviseringspotensialet. Dette illustreres ved at en også finner store forskjeller i effektivitet mellom ulike virksomheter ved tilsvarende typer analyser i privat sektor. På den annen side er det grunn til å tro at også de mest effektive enhetene kan gjøres mer effektive, dvs. at det kan finnes måter å drive virksomheten på som er mer effektiv enn dagens beste praksis. Samlet sett må en derfor legge til grunn at det er et potensial for bedre ressursutnyttelse i offentlig sektor.

13.3.3 Virkemidler for økt effektivitet og bedre kvalitet i offentlig sektor.

Gjennomgangen i forrige avsnitt viser at det er et potensial for effektivisering innen ulike deler av offentlig sektor. En grunnleggende forutsetning for effektiv ressursbruk i offentlig sektor er at en har en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og en styringsstruktur mellom staten og lokale og regionale forvaltningsnivå som fremmer og ikke hindrer effektivitet. Spørsmålet om den overordnede organiseringen av offentlig forvaltning står etter utvalgets mening sentralt for å få en mest mulig effektiv ressursbruk. Dette er imidlertid spørsmål som behandles i andre sammenhenger, og utvalget har derfor ikke vurdert mulige reformer på dette området. Forholdet mellom staten og kommunesektoren i et effektivitetsperspektiv vil imidlertid bli drøftet kort.

Arbeid med sikte på mer effektiv ressursbruk innen offentlig forvaltning er ikke på noen måte av ny dato. Både kommuner, fylkeskommuner og statlige etater har i lengre tid arbeidet med store omstillingsoppgaver knyttet til egen organisasjon. Dette dreier seg både om arbeid med bedre rapporteringsrutiner, planprosesser mv., og arbeid med å forbedre og utvikle organisasjonen og de ansattes kompetanse. Slikt løpende effektiviserings- og omstillingsarbeid er ikke blitt mindre aktuelt.

Uavhengig av eventuelle endringer i forvaltningsstrukturen, er det et bredt spekter av virkemidler som kan være aktuelle for å fremme en mer effektiv offentlig forvaltning og tjenesteyting, fra organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling til konkurranseutsetting og fristilling. I siste del av avsnittet vil ulike sider ved konkurranseutsetting bli noe mer grundig behandlet, siden dette er et virkemiddel som har økende utbredelse innen deler av offentlig tjenesteyting. Fokus på konkurranseutsetting i siste del av avsnittet innebærer ikke at andre virkemidler anses for mindre viktige. Konkurranseutsetting og lignende må eventuelt betraktes som supplement til andre virkemidler for å få en mer effektiv offentlig forvaltning.

Forholdet stat – kommune

Hoveddelen av offentlig tjenesteyting er kommunalt eller fylkeskommunalt ansvarsområde, og denne andelen har vært økende over tid. En viktig begrunnelse for å legge ansvaret for tjenester til kommuneforvaltningen, er å sikre nærhet til brukerne og dermed en best mulig tilpasning av tjenestetilbudet til brukernes behov. Ved at de fleste velferdstjenester er kommunalt ansvarsområde legges det samtidig opp til at avveiningen mellom ulike tjenester, på bakgrunn av befolkningens ønsker og behov, skal skje lokalt (prioriteringseffektivitet). Det finansielle ansvarsprinsipp skal støtte opp under dette: samme forvaltningsnivå som har ansvaret for tjenestene skal også stå for finansierin-

gen. Siktemålet er å stimulere til en mest mulig kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, samtidig som en opprettholder prioriteringseffektivitet.

Det ligger således også effektivitetsargumenter til grunn for at kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for offentlig tjenesteyting, og at kommuneforvaltningen har noen grad av frihet til selv å bestemme organisering og dimensjonering av tjenestetilbudet. Ansvaret for å treffe tiltak for å få en mest mulig kostnadseffektiv tjenesteproduksjon er også kommunenes. Imidlertid har en gjennom økende bruk av øremerkede tilskudd fra statens side de siste 10 årene beveget seg bort fra det finansielle ansvarsprinsippet. Det er blitt ansett viktigere å stimulere til utbygging av bestemte tjenester lokalt enn å ha en «prioriteringsnøytral» finansiering fra statens side [192] .

Detaljerte krav fra sentrale myndigheter til hvordan tjenesteytingen skal foregå, kan bidra til å svekke effektiviteten. Dette gjelder ikke bare forholdet mellom staten og kommunene og avveiningen mellom rammefinansiering og øremerking, men det gjelder også i hvilken grad den enkelte institusjon (sykehus, sykehjem, skole etc.) har frihet til å organisere seg på forskjellige måter. Effektivitetshensyn taler for at styringssignaler fra myndighetene i størst mulig grad bør dreie seg om målene for virksomheten (resultatmål), krav til kvalitet og tilgjengelighet m.v., og i mindre grad være rettet mot hvordan målene nås (organisering, ressursbruk etc.). En slik fleksibilitet i organisasjonsmulighetene åpner for lokale tilpasninger som vil kunne fremme effektiv ressursbruk. Det vil likevel måtte foretas en avveining mellom hensynet til effektivitet og lokalt selvstyre på den ene siden, og hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted og sosial bakgrunn på den andre siden.

Mulighetene for lokale tilpasninger i organiseringen av tjenestetilbudet varierer mellom ulike sektorer. Innenfor helse- og sosialsektoren er det forholdsvis stor lokal frihet til å velge ulike former for organisering. I deler av utdanningssystemet er det derimot mer detaljstyring fra sentrale myndigheters side, kanskje særlig i forhold til grunnskolen. En viss grad av detaljstyring er vel begrunnet. Det er viktig å sikre et likeverdig undervisningstilbud i hele landet. Det er også et klart argument for at alle barneskoler skal gjennomgå det samme kjernepensum i samme rekkefølge, slik at det blir mulig å flytte. Men en må også ta hensyn til muligheten for og verdien av lokal tilpasning, slik som nedfelt i den nåværende læreplanen. Det har i lengre tid vært en tendens til økt grad av organisatorisk frihet for den enkelte tjenestetilbyder på flere områder av offentlig tjenesteyting (jf. senere avsnitt om fristilling). Det er grunn til å forvente et større press i denne retning også innenfor skoleverket.

En hensiktsmessig forvaltningsstruktur sett i forhold til oppgavene som er tillagt offentlig forvaltning, er en viktig forutsetning for effektivitet i offentlig sektor. Dette omfatter både spørsmålet om antall enheter (kommuner/fylkeskommuner) og en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom nivåene. Even-

192.I artikkelen «Kommunene som serviceprodusent/tjenesteyter» av Jørn Rattsø og Rune Sørensen i boka «Kommunalt selvstyre i velferdsstaten», Tano 1997, skilles det mellom:– Allokeringseffektivitet: gjøres de rette tingene?– Kostnadseffektivitet: gjøres tingene rett?– Styringseffektivitet, som dreier seg om forholdet mellom stat og kommune.Spørsmålet om finansieringssystem (herunder innslaget av øremerkede tilskudd) går til kjernen av forholdet mellom stat og kommune, altså styringseffektiviteten, men dette kan samtidig påvirke både prioriterings(allokerings-)effektivitet og kostnadseffektivitet.

tuelle uklarheter om ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene svekker styringssystemets effektivitet. En viktig oppgave for å fremme en effektiv offentlig forvaltning er å klargjøre ansvaret for ulike virkemidler. Slike spørsmål er utredet av et eget utvalg (Oppgavefordelingsutvalget), og det vises til innstillingen fra dette utvalget for en nærmere drøfting av disse problemstillingene.

Organisasjons- og kompetanseutvikling

Et typisk trekk ved de fleste offentlige tjenester er at arbeidskraften er den klart viktigste innsatsfaktoren. De ansattes kompetanse, motivasjon og innstilling til brukerne er av stor betydning for tjenestenes kvalitet. Utviklingen går i retning av stadig større krav til de ansattes kompetanse. Både økte krav fra brukerne, mer «kunnskapsintensiv» tjenesteproduksjon og større grad av selvstendighet og ansvar for den enkelte tjenesteyter, trekker i denne retning. En konsekvens av dette er at offentlige virksomheter må framstå som attraktive arbeidsplasser, slik at de kan tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Videreutvikling av de ansattes kompetanse er også en sentral forutsetning for å skape gode offentlige tjenester i framtiden. Mer effektiv ressursbruk innebærer en bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse (humankapitalen), og ikke nødvendigvis hardere arbeidspress for de ansatte.

En god bruk av de ansattes kompetanse innebærer i størst mulig grad å legge til rette for at den enkelte kan arbeide med det han eller hun er best til. Det er særlig viktig å ta i bruk høyt utdannet og spesialisert arbeidskraft primært til oppgaver hvor denne spesialkompetansen kommer til nytte. Dersom fagpersonell i stort omfang blir tillagt arbeidsoppgaver som like gjerne eller bedre kunne vært utført av personell med annen kompetanse, eller at det på grunn av dårlig organisering av arbeidsprosessen blir mye dødtid, oppnås ikke en effektiv bruk av arbeidskraften. Også sett fra den enkelte arbeidstakers side er det utilfredsstillende ikke å kunne få utnyttet sin utdanning og kompetanse på best mulig måte i arbeidet.

Noe av personellmangelen i offentlig sektor kan skyldes at en ikke i tilstrekkelig grad har klart å organisere arbeidet slik at en har fått til effektiv bruk av tilgjengelig fagkompetanse. I avsnitt 13.3.2 ble det lagt fram tall som bl.a. viste at personelløkningen for leger og sykepleiere har vært langt sterkere enn økningen i antall behandlede pasienter ved somatiske sykehus på 1990-tallet. En mulig forklaring på dette kan være at en uforholdsmessig stor del av tiden til disse faggruppene medgår til oppgaver som like gjerne kan utføres av andre. Det er ikke sikkert at legemangel og sykepleiermangel alltid skyldes for få leger og sykepleiere – det kan også henge sammen med mangel på personell som kan avlaste disse gruppene, som for eksempel andre pleiegrupper, administrativt personell osv. Organisasjonsutvikling og lignende tiltak innen sykehussektoren og helsetjenesten for øvrig bør derfor ha som siktemål en bedre bruk av høyt utdannet personell. [193]

Effektiviseringstiltak vil som oftest være mest vellykket dersom de gjennomføres i nært samarbeid med de ansatte i virksomheten, og det er også lange tradisjoner for samarbeid mellom ledelsen og de ansatte om effektiviseringstiltak i bedriftene i Norge. Dette gjelder også innen offentlig sektor. «Modellkommuneforsøket» som nå gjennomføres i 3 kommuner (Sørum,

Steinkjer og etter hvert i Porsgrunn) bygger nettopp på prinsippene om at de ansatte skal medvirke aktivt i utviklingsarbeidet, og ha medansvar for å fremme forslag til og gjennomføre effektiviseringstiltak. Formålet med forsøket er å øke «endringskompetansen» i kommunen, dvs. å styrke medarbeidernes evne og vilje til å delta aktivt i løpende utviklings- og effektiviseringsarbeid for på den måten å gjøre kommunen mer omstillingsdyktig og bedre i stand til å møte nye krav og forventninger fra innbyggerne. Et eksempel på økt fleksibilitet i en av forsøkskommunene er at flere barn får plass i barnehager ved at det tas større hensyn til at noen barn kun har behov for plass deler av dagen.

Interkommunalt samarbeid kan også gi effektivitetsgevinster. Det er ikke noe nytt fenomen at kommunene samarbeider om å frambringe kommunale tjenester. I det siste er det imidlertid en tendens til at interkommunalt samarbeid prøves ut på nye områder. Et eksempel på dette er et forsøksprosjekt i to Sørlandskommuner, Audnedal og Marnadal, som samarbeider om å etablere en felles økonomifunksjon og felles regnskapsføring og skatteinnkreving fra ett hovedkontor i en av kommunene. Et annet område der det er mulig å hente ut gevinster gjennom samarbeid mellom flere kommuner, er innen informasjonsteknologien. Et eksempel på slik samarbeid er felles innkjøp og utnyttelse av IT-utstyr blant kommuner i Sogn og Fjordane.

Økt grad av desentralisering og delegasjon av ansvar og myndighet har preget utviklingen i kommunesektoren i de senere årene. Noen kommuner har innført kommunedels- eller bydelssystem, der mye av den daglig driften av tjenester som kommunen har ansvaret for er desentralisert til administrative og/eller politiske organer på lokalnivå. Dette er gjennomført dels for å effektivisere driften av tjenestene, og dels for å få mer nærhet mellom brukerne og de som står ansvarlige for tjenesteytingen. Alle de større byene her i landet har nå etablert bydels- eller lokalutvalg med varierende grad av delegert avgjørelsesmyndighet. I tillegg kommer et betydelig innslag av områdeorganisering i den daglige driften av ulike kommunale tjenester. Spesielt innen pleie- og omsorgssektoren er det relativt vanlig at kommuner organiserer en rekke kommunale tjenester etter område eller distrikt, dvs. at det er en administrativ ledelse knyttet opp til tjenestene i hvert distrikt.

Delegering av ansvar og myndighet til ytre ledd i organisasjonen fører samtidig til økt oppmerksomhet mot resultater av virksomheten og økt krav om resultatrapportering. Sentrale politiske organer som f.eks. kommunestyret må erstatte den tidligere detaljerte budsjettkontrollen og styringen med styring mer etter resultater. En slik form for styring krever mer informasjon om resultatene av ressursinnsatsen både mht. effektivitet og kvalitet i tjenesteytingen. Det har i lengre tid vært arbeidet systematisk på flere områder med sikte på å fremskaffe bedre styringsdata for offentlig tjenesteyting.

193. Dette ble påpekt i Steine-utvalgets innstilling («Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus» NOU 1997: 2), hvor det bl.a. heter: «En bedre utnyttelse av den arbeidskraft og kompetanse sykehusene rår over vil være en viktig strategi … Intern organisering som sikrer at kompetansen blir utnyttet til de oppgaver der den trengs mest, fleksibilitet i oppgavefordeling og arbeidstidsordninger og bedre planlegging, er virkemidler for bedre utnyttelse av arbeidskraften» (s 17).

Et bredt prosjekt for å forbedre datagrunnlag for tjenesteproduksjon i kommunene og fylkeskommunene, KOSTRA-prosjektet, er planlagt innført i alle kommuner for 2001. Dette kan gi et bedre grunnlag for slike analyser på alle områder av kommunal tjenesteproduksjon. For 1999 rapporterer om lag 100 kommuner og fem fylkeskommuner etter KOSTRA-modellen. Et av hovedformålene med prosjektet er å knytte aktivitets– og kostnadsdata bedre sammen. Dette betyr at mulighetene for gi gode anslag på produktivitetsutviklingen i sektoren blir sterkt forbedret. Samtidig med KOSTRA har Statistisk sentralbyrå utviklet en ny kommunegruppering for å forbedre kommunenes muligheter til å utføre relevante sammenligninger. Den største utfordringen ligger fortsatt i å utvikle operasjonelle kvalitetsmål.

Både KOSTRA-data og andre sammenligningsdata mellom kommuner eller mellom ulike offentlige virksomheter kan gi grunnlag for målestokk-konkurranse. Bruk av målestokk-konkurranse er en form for konkurranseeksponering som kan gi en offentlig etat kunnskap om produksjonskostnader, kvalitetsforhold og andre viktige forhold i andre tilsvarende virksomheter. Sammenligning av resultat, effektivitet, enhetskostnader, kvalitet m.m. mellom likeartede offentlige virksomheter, vil kunne gi informasjon om hvilke enheter som har forbedringspotensial. Dette kan i neste omgang benyttes til å sette effektiviseringskrav til egne produksjonsenheter. Konkurranseelementet er på denne måten knyttet til at egen virksomhet blir «testet» mot tilsvarende virksomheter. Likeledes kan slike sammenligninger gjennomføres mellom avdelinger eller institusjoner internt i en virksomhet. Graden av konkurranse vil være avhengig av hvilke insitamenter som er knyttet opp mot sammenligningene, for eksempel gjennom belønning/saksjoner, offentliggjøring av resultater etc.

Målestokk-konkurranse har i prinsippet ingen begrensninger i forhold til sektor/tjeneste og har i utgangspunktet et bredt anvendelsesområde. Internasjonale erfaringer viser at slike metoder er benyttet innenfor hele spekteret av offentlig tjenesteproduksjon. Metoden krever egnede enheter å sammenligne seg med og er avhengig av tillit til data som benyttes.

Frivillig sektors rolle

Behovet for «avlastning» av offentlig sektor aktualiserer spørsmålet om hvilken rolle frivillige organisasjoner kan spille i framtiden. Frivillig sektor omtales ofte som «3. sektor» i samfunnet. Dette betyr at frivillig sektor skiller seg både fra offentlig sektor og privat, markedsbasert virksomhet. Den skiller seg fra privat forretningsvirksomhet ved å ha et idéelt formål for sin virksomhet. Frivillige organisasjoner baserer ofte virksomheten sin på et bestemt verdisyn. Med utgangspunkt i et slik verdigrunnlag (som kan være både kulturelt, religiøst eller politisk basert) har det vært mulig for frivillige organisasjoner å mobilisere store samfunnsmessige ressurser. Organisasjonene har historisk sett vært kanaler for demokratisk innflytelse og bidratt til deltakelse og engasjement i lokalsamfunnene. Parallelt med oppbyggingen av offentlige velferdsordninger har også frivillige organisasjoner i økende grad fått rollen som tjenesteprodusent, ofte finansiert av offentlige midler. Tjenester innen f.eks. helse- og sosialsektoren har ofte startet som et tilbud i regi av frivillige organisasjoner, og etterhvert blitt integrert i det offentlige tjenestetilbudet.

Frivillig virksomhet har et betydelig omfang. Den totale tidsbruken på frivillig arbeid i 1998 er anslått til 126 000 årsverk. [194] I tillegg kommer ansatte i frivillige organisasjoner, som utgjør nærmere 50 000 årsverk. [195] Frivillige organisasjoners virksomhet omfatter et bredt spekter av oppgaver: barne- og ungdomsarbeid, sosialt og humanitært arbeid, internasjonalt hjelpearbeid osv. På en lang rekke områder driver frivillige organisasjoner virksomhet side om side med offentlige tilbud. Dette gjelder for eksempel private barnehager og private helseinstitusjoner. I slike tilfeller står frivillige organisasjoner som eiere av virksomheten, som må drives i henhold til faglige krav og standarder som gjelder for offentlig tjenesteyting ellers. Det er derfor lite som skiller tjenesteproduksjonen her fra den som skjer i offentlige institusjoner av samme typen. I 1995 ble 4,7 mrd. kroner kanalisert over statsbudsjettet til frivillige organisasjoner. Ca. tre fjerdedeler av dette gikk til tjenesteproduksjon som ble utført i regi av frivillige organisasjoner. [196] I tillegg kommer offentlig støtte fra kommuner og fylkeskommuner.

Frivillig sektor kan supplere offentlig sektor på ulike måter. For det første gjennom mobilisering av frivillig, ulønnet arbeid. Den frivillige (ubetalte) innsatsen er mest aktuell innenfor lite spesialiserte tjenester som f.eks. enkle hjelpe- og omsorgsoppgaver for eldre og funksjonshemmede, barnetilsyn, ungdoms- og kulturarbeid etc. Denne innsatsen er ofte rettet mot oppgaver som det offentlige ellers måtte eller ville ønsket å ivareta. En eventuell reduksjon av det frivillige arbeidet ville dermed øke presset på offentlig sektor. For det andre har frivillige organisasjoner større grad av frihet og fleksibilitet med hensyn til hvordan oppgavene kan løses enn offentlige organer, som ofte er mer bundet av lover, regler og avtaler. Frivillige organisasjoner kan dermed bidra til økt effektivitet og til fornyelse. Frivillig virksomhet kan også tjene som et korrektiv og alternativ til offentlig virksomhet, og dermed til økt konkurranse om brukerne. Dette kan bidra til både økt effektivitet og økt kvalitet i tjenestetilbudet.

Fristilling av offentlige virksomheter

Økte effektivitetskrav rettet mot offentlig virksomhet har reist spørsmålet om de enkelte virksomheter bør få større administrativ frihet. De siste 10–15 årene har fristilling av offentlige virksomheter i størst grad vært vurdert i forhold til tjenester som har forretningsmessig karakter (tele, kraft, elektroniske medier m.m.). I de senere årene har imidlertid fristilling blitt aktualisert også for mer «ordinære» forvaltningsoppgaver. Omgjøring av offentlig virksomheter fra forvaltningsvirksomhet til selvstendige rettssubjekter medfører at etatsstyring med direkte instruksjonsmyndighet erstattes av kontraktstyring i tillegg til styring gjennom eierskap.

Når kontrakter er inngått med en virksomhet, kan ikke eier (for eksempel en fylkeskommune) ensidig endre betingelsene. Dette kan gjøre virksomhetens budsjettskranker hardere og kan bidra til å vri oppmerksomheten mot

194.Dag Wollebæk, Per Selle og Håkon Lorentzen: «Frivillig innsats», Institutt for samfunnsforskning i Oslo og LOS-senteret i Bergen, 1999.
195.Kilde: SSB, Nasjonalregnskapsstatistikk. Hentet fra rapporten «Frivillig sektor. Verdiskaper og velferdsleverandør i et demokratisk samfunn» (HSH Forlag AS 1999).
196.St meld nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner.

interne organisatoriske forhold. Dette kan videre øke virksomhetenes fleksibilitet i forhold til endringer i etterspørsel etc. Institusjoner som ikke er integrerte enheter i offentlig forvaltning står friere i forhold til intern organisering, regelverk, budsjettrutiner etc. Forholdene skulle slik sett ligge til rette for en mer effektiv intern organisering i fristilte institusjoner.

På den andre siden innebærer fristilling økt handlingsrom og muligheter for virksomheten til å forfølge strategier for å legge press på eier, f.eks. igangsette tiltak som krever økte bevilgninger senere. Overgang til selvstendige rettssubjekter svekker eierens muligheter til å gripe inn på et tidlig tidspunkt, før tilleggsbevilgninger er umulig å unngå. Ved langsiktige kontrakter må økonomiske innstramninger dekkes ved innsparing på annet hold. Dette kan medføre at andre sektorer må ta hovedtyngden av en slik belastning. Forutsigbarhet for en fristilt virksomhet er i så fall kun et argument dersom stabile rammebetingelser er viktigere for denne virksomheten enn for annen offentlig virksomhet.

Fristilling og andre endringer i organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon kan også føre til endringer i lønnsfastsettelsen, jf. avsnitt 12.3.6.

Et område av offentlig virksomhet hvor spørsmålet om fristilling er aktuelt, er sykehussektoren. Kombinasjonen av statlig stykkprisfinansiering og fritt pasientvalg åpner for større innslag av konkurranse mellom sykehusene, og variasjoner i pasientetterspørsel vil kunne få betydelig konsekvenser for sykehusenes ressurstilgang. En slik utvikling har aktualisert spørsmålet om sykehusene bør få større administrativ frihet. Dette er utredet av Sørensenutvalget (NOU 1999: 15 Hvor nært skal det være?).

Utvalget foreslo at *Kommunalt selskap* innføres som en ny alternativ organiseringsform for kommunal virksomhet. Den statlige parallellen er de ulike heleide statsselskapene (statsforetak, statsaksjeselskap og særlovselskap). Sammenlignet med aksjeselskapsformen er det lagt opp til en noe større mulighet for politisk styring av kommunale selskap, samtidig som denne tilknytningsformen skal ligge til bedre rette for styring gjennom kontrakter enn den tradisjonelle forvaltningsorganiseringen. Kommunale selskap skal ikke kunne gå konkurs og adgangen til å ta opp lån er begrenset. Rapporteringsplikten gis i henhold til regnskapsloven. I utgangspunktet er ansatte i egne rettssubjekter ikke ansatt i kommunen, og kommunen har dermed ikke arbeidsgiveransvar. Regjeringen Bondevik foreslo i Ot.prp. nr. 25 (1999–2000) en særlov om fylkeskommunale sykehusselskap, som åpner for å organisere sykehusvirksomhet som fylkeskommunale selskap.

Det er mulig å gi offentlige institusjoner økt frihet uten at en går til organisatorisk utskillelse av virksomheten. Også innenfor tradisjonell forvaltningsorganisering er det i de senere årene gjennomført tiltak som skal gjøre det enklere for institusjonene å tilpasse seg endringer i rammebetingelsene og nye krav fra omgivelsene. I omtalen av høyere utdanning i avsnitt 12.4 er det f.eks. gjort greie for en gjennomført oppmyking av institusjonenes adgang til selv å opprette og å nedlegge studietilbud for lettere å kunne tilpasse seg endringer i etterspørselen etter ulike typer utdanning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har varslet ytterligere fristilling i form av overgang til nettobudsjettering for universitetene. I avsnitt 12.4 er det også referert til forslag om å bedre rammebetingelsene og skape en tilstrekkelig fleksibilitet

ved at enheter for oppdragsvirksomhet ved universitetene og høyskolene organiseres som aksjeselskap eller statsforetak, altså ved at deler av virksomheten skilles ut i egne organisatoriske enheter.

Rammefinansiering av offentlig virksomhet sikrer i prinsippet god kostnadskontroll, men gir ikke i tilstrekkelig grad økonomiske insentiver til effektivisering. Parallelt med en økning i utdanningsinstitusjonenes handlingsrom har en derfor i tillegg innført resultatbaserte tildelinger for å gi institusjonene økonomiske insentiver som belønner produktivitet. Omfanget av resultatbaserte tildelinger er imidlertid begrenset målt i forhold til total budsjettramme. Videre har institusjoner som ikke har lykkes i å nå de fastlagte målene i liten grad opplevd å få inndratt budsjettmidler. Prinsippet om rammebudsjettering, selv når det er modifisert gjennom innslag av resultatbaserte tildelinger, medfører dessuten at universiteter og høyskoler ikke har økonomiske insentiver for å øke studenttallet utover de krav som er definert til aktivitets- og resultatmål og andre pålegg i budsjettet. På sykehussektoren har en gått lenger i å modifisere rammefinansieringssystemet, ved at institusjonenes inntekter (budsjettrammer) delvis er gjort direkte avhengig av aktiviteten (innsatsstyrt finansiering). Etter innføringen av innsatsstyrt finansiering ved somatiske sykehus har det vært en betydelig aktivitets- og utgiftsvekst, og dette illustrerer problemet med å få til finansieringsordninger for offentlig virksomhet som gir en god avveining mellom insentivvirkninger og kostnadskontroll og styring av det samlede aktivitetsnivået i sektoren.

Konkurranseutsetting

Ved ulike former for konkurranseeksponering av offentlige virksomheter søker en å etablere eller etterligne egenskaper ved frie markeder. En forutsetning er at det finnes alternative tilbydere av tjenester eller eventuelt at det finnes noen å sammenlikne prestasjoner med. I prinsippet kan det være flere måter å utsette offentlige virksomhet for konkurranse. I tillegg til målestokkkonkurranse/«benchmarking» som er nevnt foran, kan en skille mellom:

– etablering av fullstendige konkurransemarkeder
– anbudskonkurranse – kontraktstyring
– stykkpris og fritt brukervalg.

Etablering av fullstendige konkurransemarkeder vil si mer omfattende strukturreformer, som innebærer at tilbyderne fritt kan konkurrere om etterspørrerne (brukerne) både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. I Norge er det i de senere årene etablert konkurransemarkeder bl.a. innen telesektoren, kraftproduksjon, luftfart, elektroniske media m.v. Dette innebærer en fullstendig privatisering av tjenesteproduksjonen (privatisering av tilbudsansvaret, jf. boks 13.5), mens vi i dette avsnittet er opptatt av hvilke virkemidler som kan bidra til effektivisering av tjenesteproduksjon hvor det offentlige fortsatt har et tilbudsansvar. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette alternativet her. Selv med en slik avgrensning i forhold til full privatisering, foreligger det ulike muligheter for arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, og muligheter for bruk av markedsmekanismer i tjenesteproduksjonen.

Anbudskonkurranse, eller alternativt tilbudsinnhenting, er en mulig form for konkurranseeksponering av offentlige tjenesteyting. Her har det offentlige

fortsatt et overordnet ansvar for tjenestene det er snakk om, dvs. at det er et offentlig (politisk) ansvar å sørge for at tjenestene finnes. Bruk av anbud innebærer at man auksjonerer ut retten til å produsere varer eller tjenester til eller på vegne av en offentlig virksomhet. Det vil da kunne oppnås en konkurransesituasjon ved at flere leverandører konkurrerer om anbudet og at tjenesten utføres på vegne av det offentlige etter inngåtte kontrakter. Anbudskonkurranse er ikke nytt i Norge og har tidligere vært mye benyttet innen bygg/anlegg (veier, bruer, bygninger) og støttetjenester i offentlige virksomhet (kantinedrift, rengjøring, vaskeri, trykkeri m.v.). Videre er det benyttet innen tekniske tjenester og renovasjon. I de senere årene har enkelte kommuner også prøvd å anvende konkurranseutsetting i forhold til helse- og sosialtjenester som for eksempel alders- og sykehjem og hjemmehjelp.

Hensikten med konkurranseutsetting er å oppnå en mer kostnadseffektiv produksjon av tjenestene gjennom konkurranse om oppdraget, samtidig som fordelingshensyn kan ivaretas gjennom tildelingsregler etc. Konkurranseutsetting innebærer at det politiske beslutningssystemet i større grad blir nødt til å presisere målsettingene for bruken av fellesskapets ressurser. Ved anbudskonkurranser må målsettingene utformes slik at de kan bli til kontraktbestemmelser i en avtale mellom kommunen eller staten og en privat part. Dette krever klare prioriteringer og presise styringssignaler fra politiske myndigheters side.

Dersom det er reell konkurranse mellom flere alternative tilbydere, vil en normalt kunne oppnå et effektivt og velegnet tilbud ved en anbudskonkurranse. For det første har de potensielle tilbyderne sterkt insitament til å komme med et rimelig tilbud for å få kontrakten. For det andre kan en velge det beste tilbudet. Men det kan også være betydelige problemer knyttet til bruk av anbudskonkurranse. Dersom det er liten reell konkurranse, kan tilbyder utnytte dette til å kreve en høy pris. Dette kan særlig være aktuelt når kontrakten skal fornyes, spesielt dersom det er store kostnader ved å endre tilbyder. For en del typer tjenester må en regne med at det vil være liten konkurranse, særlig i distrikter med spredt bosetting, og det er dermed en fare for at dette fører til høye priser.

Et annet problem ved bruk av anbud er knyttet til at produksjonen vil bli styrt gjennom kontrakter. Dette krever grundig arbeid fra kjøper, dvs. det offentlige, både i anbudsprosessen og ved inngåelse av kontrakt. Mangelfullt arbeid her kan føre til en svak kontrakt, noe som kan føre til dårlig tilbud eller høyere priser. Særlig kan resultatet bli høyere priser dersom en må be om reforhandling av kontrakten i kontraktsperioden for å rette på mangler i den opprinnelige kontrakten. For å oppnå sikkerhet for å få et velegnet tilbud, er det viktig at kontraktene inneholder detaljerte spesifikasjoner om hva som tilbudet skal innebære. Dersom slike forhold ikke er tilstrekkelig definert i anbudsdokumenter og kontrakt, vil utkontraktering av offentlig virksomhet kunne føre til at myndighetene mister kontroll over tjenester som en har ansvaret for. Det er likevel ønskelig at en også åpner for noe fleksibilitet dersom det skulle vise seg å være mulig med omlegginger som samlet sett gir et bedre tilbud i forhold til kostnadene.

Informasjonsproblemene på disse områdene er ikke nødvendigvis større når det gjelder eksterne tjenesteleverandører enn for offentlig egenproduk-

sjon. Problemene som kan oppstå har imidlertid en annen form ved at tjenesteproduksjonen nå foregår i privat regi. Dette kan gjøre det vanskeligere for myndighetene å gripe inn hvis det oppstår uønskete forhold. I denne sammenheng blir det både et spørsmål om det er mulig å spesifisere kontraktsinnholdet i en slik grad at det gir grunnlag for reell styring og oppfølging, og hvor mye ressurser som kan brukes på slik aktivitet (anbudsinnhenting, kontraktsinngåelse, oppfølging, reforhandling) før det totalte resultatet blir mer ressursbruk for det offentlige, og ikke mindre slik som hensikten var. På den andre siden vil kravene om bedre spesifikasjon av innholdet i tjenestetilbudet som følge av anbudskonkurranser i seg selv kunne bidra til økt kvalitet og effektivitet, også i en situasjon hvor tjenestene ikke blir satt ut på anbud.

Et problem ved konkurranseutsetting er at det kan føre til at det offentlige blir tappet for kompetanse som er nødvendig for styring og kontroll av tjenesteproduksjonen. Kompetanse er nødvendig både for å kunne spesifisere anbudsbetingelser, vurdere ulik tilbud opp mot hverandre og å følge opp og kontrollere at tjenestene blir levert i henhold til kontrakten. Et viktig spørsmål blir dermed om eller på hvilken måte en kan sikre at kompetansen kan opprettholdes uten å drive virksomheten selv. En mulig løsning er å beholde noe av virksomheten i egen regi, delvis av kompetansemessige hensyn og delvis som målestokk og disiplineringsfaktor for den private produsenten. Dette vil imidlertid svekke den opprinnelige effektivitetsgevinsten av konkurranseutsettingen, og er dessuten vanskelig å gjennomføre i f.eks. mindre kommuner. Et annet forhold er at anbud ofte kan være mer anvendelig i sentrale strøk der en har et variert næringsliv og mulighet for reell konkurranse om oppdragene. Dette innebærer at innsparingspotensialet antakelig er størst i sentrale strøk.

Boks 13.5 Om forholdet mellom offentlig og privat ansvar

Spørsmålet om ansvars- og oppgavedelingen mellom offentlig og privat sektor kan drøftes med utgangspunkt i ulike typer ansvar. Privatiseringsdiskusjonen blir ofte uklar fordi det ikke skilles mellom disse kategoriene.

- En privatisering av *tilbudsansvaret* innebærer den mest «fullstendige» formen for privatisering. I dette tilfellet tar ikke lenger det offentlige ansvaret for om en tjeneste finnes eller ikke; dette overlates fullt og helt til markedet. Privatisering av tilbudsansvaret innebærer privatisering av både finansiering og produksjon.
- Privatisering av *finansieringsansvaret* (brukerbetaling, gebyrer) innebærer at finansieringen helt eller delvis overføres fra skattebetalerne til brukerne av tjenestene. Det offentlige har fortsatt styringen med tjenesteproduksjonen, og det kan tas fordelingshensyn både i utforming av brukerbetalingsregler og tildelingsregler. Selve produksjonen kan i prinsippet foregå både i offentlig og privat regi.
- Privatisering av *produksjonsansvaret* samsvarer med konkurranseutsetting. I dette tilfellet beholder det offentlige tilbudsansvaret (ansvaret for at tjenestene finnes, innholdet og kvaliteten på tjenestene etc.), men velger å overlate produksjonsansvaret til private tilbydere dersom disse kan levere tjenestene til lavere kostnad og/eller bedre kvalitet. For

delingshensyn kan ivaretas, bl.a. gjennom fortsatt offentlig (skatte-)finansiering eller gjennom brukerbetalingsregler som skjermer storforbrukere eller brukere med lav betalingsevne. Hensikten med konkurranse om oppdraget mellom ulike private tilbydere, og mellom offentlige og private, er å oppnå en effektiviseringsgevinst i forhold til vanlig offentlig produksjon av tjenestene.

Konkurranseutsetting av offentlig virksomhet i form av anbudskonkurranser krever en endring i styringsteknikker fra myndighetenes side. Denne endringen kan beskrives som en overgang fra forvaltningsstyring til kontraktstyring, dvs. at myndighetenes krav og forventninger til tjenesteprodusentene må nedfelles i skriftlige avtaler. Dette stiller store krav til spesifikasjon av innholdet i kontraktene, og til kontroll og oppfølging. Det må derfor i langt større grad legges arbeid i å definere hvilke tjenester som skal leveres, til hvilken kvalitet og pris etc., og hva som vil skje dersom tjenestene ikke leveres i henhold til kontrakten. I en forvaltningsmodell kan overordnet myndighet i prinsippet når som helst gripe inn i en underliggende institusjons drift, f.eks. i form av å pålegge nye krav, endringer i budsjettrammer el. I forhold til en selvstendig institusjon som utfører oppdrag for det offentlige, er en slik mulighet til intervenering i løpet av kontraktsperioden begrenset.

Spørsmålet om konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen blir dermed en avveining mellom ulike hensyn. På den ene siden er det mulighet for å oppnå en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon gjennom økt konkurranse. På den andre siden gir kommunen fra seg noe av den direkte styringsmuligheten som en har gjennom at produksjonen foregår i egen regi. Det stilles relativt store krav til utforming av anbudsgrunnlag og konkretisering av kontraktsinnhold, spesielt når det gjelder kvalitet, jf. boks 13.5. Utfordringene på dette området vil ofte være større når det gjelder helse- og omsorg, pleietjenester m.v. enn når det gjelder tekniske tjenester.

En vellykket gjennomføring av konkurranseutsetting krever ofte betydelige grad av kompetanse. Slik situasjonen er i dag, med begrensede erfaringer med konkurranseutsetting av «myke» tjenester, vil denne kompetansen måtte bygges opp fra grunnen av i den enkelte kommune. En slik kompetanseoppbygging er svært ressurskrevende, noe som særlig kan medføre problemer for små og mellomstore kommuner, fordi disse ikke kan fordele kostnadene på flere prosjekter. Resultatet kan bli en lite vellykket konkurranseutsetting med langvarige uheldige virkninger, eller at en ikke gjennomfører konkurranseutsetting der det ville vært fordelaktig.

Konkurranseutsetting innebærer i noen sammenhenger betydelig grad av irreversibilitet, og dersom en ikke er tilstrekkelig forutseende i gjennomføringen, kan resultatet bli langvarige uheldige konsekvenser. Det er derfor behov for mer kunnskap både om kostnadsmessige og kvalitetsmessige effekter av konkurranseutsetting. Det er særlig viktig å følge utviklingen over tid. Dette kan tilsi at de erfaringene som gjøres i den enkelte kommune bør samles inn og spres, som grunnlag for lokale avgjørelser om og gjennomføring av konkurranseutsetting. Det kan være aktuelt å utarbeide veiledninger for gjennomføring at konkurranseutsetting i offentlig sektor, særlig til hjelp for mindre kommuner.

Det er en klar tendens til at Norge til nå har benyttet anbudskonkurranser i mindre grad enn en del land vi ofte sammenligner oss med. Vi må derfor stort sett vise til erfaringer fra andre land for å få informasjon om effektene av denne typen konkurranseutsetting. Av våre naboland har særlig Sverige benyttet anbudskonkurranser i større omfang enn Norge.

En sentral begrunnelse for at det offentlige setter tjenester ut på anbud er at en forventer kostnadsreduksjoner. Hovedtendensen i de undersøkelser som er gjort internasjonalt er at det er til dels betydelige innsparingspotensial i å benytte anbudskonkurranser både innen teknisk sektor og «myke» tjenester. Tabell 13.5 viser at ca. 50 pst. av studiene av konkurranseutsetting internasjonalt har beregnet kostnadsreduksjon i størrelsesorden 10–30 pst. Vel 20 pst. viser større kostnadsreduksjoner (over 50 pst.), mens snaut 20 pst. viser kostnadsreduksjoner under 10 pst. De resterende 10 pst. av studiene viser kostnadsøkninger etter konkurranseutsetting. Oversikten omfatter undersøkelser av alle typer tjenester. Det er vanskelig å vite i hvilken grad de internasjonale erfaringene kan overføres til norske forhold. Virkningene av konkurranseutsetting vil bl.a. avhenge av hvor effektivt den offentlige virksomheten drives på forhånd, og hvordan konkurranseutsetting påvirker lønnsnivået og arbeidsforholdene for arbeidstakerne. Erfaringene fra USA tyder på at en betydelig del av kostnadsreduksjonen ved konkurranseutsetting og deregulering er knyttet til lavere avlønning av de ansatte (Peoples, 1998). [197]

Tabell 13.5: Internasjonale erfaringer med konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Kostnadsendringer ved konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon

Kostnadsendring	Antall studier	Prosentvis andel
> 50 pst. reduksjon	8	3,9 pst.
40–50 pst. «	20	9,9 pst.
30–40 pst. «	16	7,9 pst.
20–30 pst. «	48	23,6 pst.
10–20 pst. «	54	26,6 pst.
0–10 pst. «	35	17,2 pst.
0–10 pst. økning	20	9,9 pst.
> 10 pst. «	2	1,0 pst.
Totalt	203 studier	100 pst.

Kilde: «Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies», Australian Goverment Publishing Service, Melbourne 1996.

Erfaringene er imidlertid hentet fra en rekke ulike land som alle har sine særtrekk. De anslåtte kostnadsbesparelsene viser den mer umiddelbare effekten av konkurranseutsetting, og studiene gir få holdepunkter for å trekke sikre slutninger om dette er en varig effekt. Samlet sett viser studiene at

197.James Peoples: «Deregulation and the labor market», Journal of Economic Perspectives 12, Summer, 111–130, 1998.

anbudskonkurranse i overveiende grad fører til reduserte kostnader, selv om det også er noen tilfeller der kostnadene øker. [198]

Erfaringene med anbudskonkurranser er begrensede i Norge. Det foreligger kun undersøkelser av enkeltstående sektorer eller enkeltstående tilfeller. Hovedbildet er at det er blitt oppnådd kostnadsbesparelser som følge av konkurranseutsetting, men at størrelsen på innsparingene varierer fra sektor til sektor. Innenfor renovasjon finner en bare en forholdsvis svak sammenheng mellom bruk av anbud og kostnadsbesparelser. Klarere er bildet innenfor rutebiltransport, der en undersøkelsen viser at bruk av anbud har ført til reduksjoner i kostnadene på minst 10 pst. [199] En undersøkelse fra Sverige gir resultater i samme størrelsesorden. [200] Tekniske tjenester er langt på vei finansiert gjennom brukerbetaling, og effektivisering av tjenesteproduksjonen på disse områdene betyr derfor mindre for offentlige finanser.

Innenfor «myke» tjenester er det svært begrensede erfaringer med anbudskonkurranser i Norge. Innen eldreomsorgen er det kun enkeltstående tilfeller fra Asker og Moss. I begge tilfeller har en fått besparelser [201] , men tidshorisonten er for kort og erfaringsgrunnlaget for lite til å trekke sikre konklusjoner på dette grunnlaget. Erfaringer bl.a. fra Sverige, som har lengre erfaring med å konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester, tyder på at det er mulig å hente ut effektiviseringsgevinster ved å benytte anbudskonkurranser innenfor disse sektorene [202] . Selv små effektiviseringsgevinster på disse områdene vil dessuten kunne gi store innsparinger for det offentlige, siden dette er tjenester med en høy offentlig finansieringsandel.

Verdien på en vare eller tjeneste som blir produsert er avhengig av varens kvalitet. En kostnadsbesparelse som går på bekostning av kvaliteten er således ikke uten videre en effektiviseringsgevinst. Ved vurdering av om anbudskonkurranser er effektive, må en derfor også samtidig vurdere om det har funnet sted kvalitetsendringer. Erfaringene viser at kvaliteten på tjenestene først og fremst synes å være avhengig av det forarbeidet som blir gjort forut for en anbudsutlysning og oppfølgingen av kontraktbestemmelsene. Tilgjengelig empiri tyder ikke på at anbudskonkurranse i seg selv fører til lavere kvalitet. En viktig side ved kvaliteten er tjenestenes tilgjengelighet for brukerne. Dette er et forhold som ikke i seg selv påvirkes av bruk av anbudskonkurranser. Spørsmål om tilgjengelighet kan ofte inkluderes ved inngåelse av kontrakter med tjenesteutøvere. Generelt har anbudskonkurranse bidratt til å sette fokus på utvikling av kvalitetsindikatorer og målinger av brukertilfredshet.

198.Studier som har foretatt en bred gjennomgang av internasjonal empirisk litteratur konkluderer med at konkurranseutsetting innebærer reduserte kostnader (SNF-rapport 4/1999).

199.I. Gaasland: «Effektiviseringsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebilsektoren», SNF-rapport nr. 1/98.

200.Alexandersson, Fõlster og Hultén:«The effects of competition in Swedish local bus services», 1998.

201.De umiddelbare besparelsene var i størrelsesorden 20 pst, jf. SNF-rapport 4/1999, samt Hanne Bogen og Torgeir Nyen: «Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner», FAFO 1998.

202.Jf. SNF-rapport 4/1999: «… erfaringer fra blant annet Sverige (gir) grunnlag for å forvente kostnadsgevinster også i Norge gjennom konkurranseutsetting av «myke» tjenester som pleie- og omsorg.» (s 126).

Holdningene til konkurranseutsetting og andre markedsløsninger i ulike land viser seg i stor grad å samvariere med om slike løsninger faktisk er tatt i bruk eller ikke. Den samme tendensen gjør seg i noen grad gjeldende innad i det enkelte land med hensyn til hvilke områder som er gjort til gjenstand for konkurranseutsetting eller lignende, jf. boks 13.6. Mye tyder på at opinionen også i Norge har beveget seg i retning av et mer positivt syn på mer markedsbaserte løsninger for tjenester som tidligere har vært en integrert del av offentlig forvaltning.

Fritt brukervalg

Konkurranseutsetting innebærer konkurranse mellom ulike produsenter om å få kontrakt med det offentlige om å levere et nærmere bestemt tjenestetilbud til befolkningen. Fritt forbrukervalg er en annen form for konkurranseutsetting av tjenesteprodusentene. I dette tilfellet må tjenesteprodusentene (for eksempel skoler, sykehus, eldreinstitusjoner) konkurrere seg imellom om brukerne. I hvilken grad en slik konkurranse om brukerne virkelig er effektivitetsfremmende, avhenger av under hvilke betingelser konkurransen finner sted og hvilke konsekvenser det har for tjenesteprodusentene å miste brukere.

Flere forhold kan være av betydning for i hvilken grad en oppnår effektivitetsfordeler ved fritt brukervalg: [203]

- grad og type av offentlig finansiering
- kapasitetssituasjonen
- lokale forhold (kommunestørrelse, geografi, kommunikasjoner)
- grad og type av offentlig regulering
- kostnader ved informasjon
- evt. negative indirekte virkninger.

Graden av konkurranse blir styrket dersom tallet på brukere har direkte økonomiske konsekvenser for tjenesteprodusentene. Dersom budsjettene blir bestemt (helt eller delvis) etter antall brukere (aktivitetsavhengig finansiering, stykkprisfinansiering), er det et klarere og mer direkte insitament for tjenesteprodusenten til å øke aktiviteten. Stykkprisfinansiering kan således bidra til å stimulere konkurransen om brukere mellom ulike tjenesteprodusenter. Hvor sterk denne effekten er, avhenger av størrelsen på stykkprisbetalingen. Dersom inntektene som følger av økt aktivitet (stykkprisen) er lavere enn marginalkostnadene, gir ikke stykkprisfinansiering økonomiske insitamenter til økt aktivitet.

Virkningene av stykkprisfinansiering avhenger også av graden av kapasitetsutnyttelse. Stykkprisfinansiering vil kunne føre til økt aktivitet i den grad det er ledig kapasitet som kan utnyttes ved hjelp av de økte inntektene. Dersom kapasiteten (personell, senger, utstyr) i utgangspunktet er fullt utnyttet, kan en ikke forvente økt aktivitet som følge av stykkprisfinansiering. Kapasiteten er imidlertid ingen statisk størrelse, og økte inntekter kan i noen grad brukes til å utvide kapasiteten. Likevel vil det være begrensninger for

203.A.-H. Bay, K. Hagen, C. Riis og R. Sørensen: «Konkurranseutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg». BI-rapport nr. 7/1999.

mulighetene til kapasitetsutvidelser på kort sikt, bl.a. som følge av tilgangen på kvalifisert personell.

Boks 13.6 Holdninger til privatisering og konkurranseutsetting

Internasjonale undersøkelser viser at befolkningens holdninger til privatisering og konkurranseutsetting henger sammen med hvordan ulike land faktisk har innrettet sitt tjenestetilbud: jo mer vanlig det er med private tilbud og markedsløsninger, jo mer positiv er opinionen til slike ordninger. (*Kilde: Bay, Hagen, Riis og Sørensen: Konkurranseutsetting av velferdsstaten? BI-rapport nr. 7/99*). Det er for eksempel lav tilslutning til privat sykehusdrift i land som Norge og Sverige, hvor sykehusvesenet stort sett er offentlig drevet og eid, mens opinionen er langt mer positiv i land som har tradisjoner for privat sykehusdrift (som for eksempel Tyskland).

Også innad i hvert enkelt land viser denne tendensen seg: på områder hvor det er vanlig med ulike former for privat drift, er opinionen langt mer positiv enn på områder hvor dette sjelden forekommer. I Norge er det et klart flertall i befolkningen som synes barnepass egner seg godt for privatisering. Halvparten av norske barnehager er privat eid og drevet, og også andre former for private barnetilsynsordninger er vanlige. Opinionen er positiv til private løsninger innen renovasjon, strømforsyning og til dels post og telefon, dvs. områder som i økende grad er blitt markedsutsatt.

Utviklingen de siste 10–12 årene har gått i retning av et mer positivt syn i befolkningen på private løsninger på nesten alle områder av offentlig tjenesteyting, særlig på områder hvor det i løpet av denne perioden er blitt mer vanlig med private tilbud. For eksempel har andelen av befolkningen som mener at post og telefon egner seg «godt eller meget godt» for privatisering steget fra 33 pst. i 1988 til 53 pst. i 1999,

mens den tilsvarende utviklingen for helsetjenester har økt fra 40 pst. til 51. pst. Endringene i retning av et mer positivt syn på privatisering i løpet av denne perioden har vært minst når det gjelder skole og utdanning, men også på skolesektoren har utviklingen gått i samme retning.

Offentlig tjenesteyting i Norge er stort sett kommunalt eller fylkeskommunalt ansvarsområde. Det er således lokale politiske myndigheter som tar stilling til hvordan tjenestene skal organiseres, for eksempel om de skal konkurranseutsettes. Det viser seg at politikerne er mer positive til konkurranseutsetting på områder hvor dette mer eller mindre er etablert praksis i kommunene, som for eksempel innen renovasjon, samferdsel og veivedlikehold. Når det gjelder helse- og omsorgstjenester, skole og barnehager, er imidlertid opinionen generelt mer positiv enn lokalpolitikerne. Dette er områder som til nå i liten grad har vært konkurranseutsatt.

Det viktigste spørsmålet for brukerne er trolig om offentlige myndigheter har ansvaret for innholdet i tjenesten (kvaliteten, fordelingsspørsmål etc.), ikke primært om tjenestene drives i privat eller offentlig regi. For eksempel har leder i Norges Handikapforbund, Gunnar Buvik, uttalt at han er «… svært opptatt av at tjenestene blir bedre og at de midlene fellesskapet stiller til disposisjon blir utnyttet bedre til fordel for mottakerne. I en slik situasjon kan vi ikke utelukke at konkurranseutsetting kan gi et bidrag til kvalitetsheving …

Private kan for så vidt utføre tjenester om det medfører at tilbudet … blir bedre, så lenge utgiftene dekkes av det offentlige.» (*Sitert fra Handikappnytt nr. 6/1999*).

Mulighetene for å gjennomføre fritt brukervalg avhenger av at det reelt sett er flere alternative tjenestetilbydere å velge mellom. Dette vil kunne variere betydelig mellom ulike landsdeler og fra kommune til kommune. Både kommunestørrelse, kommuneøkonomi, reiseavstander og kommunikasjoner vil spille en rolle i denne forbindelse. Fritt skolevalg er f.eks. mest aktuelt i større byer. I små og mer spredt befolkede kommuner vil ofte verken befolkningsgrunnlag, geografi eller kommunikasjoner ligge til rette for fritt skolevalg.

Dersom finansieringsformen er aktivitetsuavhengig og fullstendig offentlig finansiert (dvs. fullstendig rammefinansiert) har det ingen umiddelbar økonomisk effekt dersom en tjenesteprodusent mister brukere – budsjettrammen er gitt på forhånd. Et eksempel på dette er budsjetteringssystemet for universitetene og høyskolene, selv om det er her er innført et innslag av resultatbaserte tildelinger (aktivitetsmål, resultatmål). Omfanget av slik aktivitetsbasert tildeling er imidlertid begrenset, og avvik fra målene har i liten grad ført til inndragning av budsjettmidler og studieplasser, jf. omtalen i utdanningskapitlet (avsnitt 12.4).

På lengre sikt kan imidlertid fritt brukervalg få konsekvenser også i et rammefinansieringssystem. Budsjettrammene for den enkelte institusjon fastsettes for ett år av gangen, og dersom brukergrunnlaget for en virksomhet blir dramatisk svekket, vil dette kunne medføre at budsjettrammen for påfølgende år blir redusert. Eller omvendt at institusjoner som trekker til seg flere brukere samtidig også får gode argumenter i kampen om offentlige budsjettmidler.

Formålet med offentlig tjenesteyting er at en skal sikre politisk kontroll og styring med tjenester som defineres som grunnleggende velferdstjenester. Konkurransen mellom ulike tjenesteprodusenter må derfor reguleres slik at den ikke undergraver fordelingsmessige mål og andre hensyn som myndighetene ønsker ivaretatt. Dette kan dreie seg om kvalitetskrav til tjenesten, eller bestemte krav til bruk av innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen (bemanningsnormer, arealkrav etc.). Generelt sett så vil slike detaljerte krav til tjenesteytingen svekke betydningen av fritt brukervalg og konkurranse om brukerne. Bl.a. vil detaljerte krav kunne begrense mulighetene til omlegging som samlet sett gir et bedre tilbud i forhold til kostnadene. Det er likevel grenser for hvor langt det er mulig å regulere f.eks. kvaliteten i tjenesteytingen, og det vil derfor fortsatt kunne være konkurranse på kvalitet.

Dersom det er en reell konkurranse mellom ulike tjenesteprodusenter, vil ulike produsenter ha sterke insentiver til å bruke ressurser på å markedsføre egne produkter. Markedsføring og andre tiltak for å trekke til seg brukere/kunder kan dermed innebære et ikke uvesentlig kostnadselement som vil påvirke prisen på tjenestene. Sett fra brukernes side har også økt informasjonsinnhenting en kostnadsside: det tar tid å sette seg inn i og vurdere ulike tilbud slik at en har grunnlag for å foreta et valg. I tillegg vil det kunne ha fordelingsmessig uheldige sider, slik at myndighetene må legge økt vekt på å framskaffe og formidle informasjon om ulike tilbydere.

I tilknytning til ordningen med fritt sykehusvalg i Norge etableres en egen informasjonsbase som bl.a. skal gi brukerne oversikt ventetid ved ulike sykehus for de vanligste behandlinger for ventelistepasienter. I tillegg arbeides det med utviklingen av et system med kvalitetsindikatorer for somatiske sykehus, herunder et opplegg for mer systematisk kartlegging av pasienterfaringer. Innenfor skolesektoren legges det i andre land stor vekt på normerte prøver og offentliggjøring av karakterer. Det er mye debatt om disse indikatorene gir pålitelig og relevant informasjon om kvaliteten på tjenestene, noe som viser at det krever et betydelig arbeid for å produsere relevant og god informasjon om ulike tjenestesteder.

I utgangspunktet har prinsippet om at den enkelte selv skal kunne velge hvor han eller hun skal etterspørre en tjeneste en egenverdi. I noen sammenhenger kan det imidlertid også være problemer knyttet til dette. Et problem er at det ofte er kapasitetsbegrensninger, slik at tilgangen av brukere til «attraktive» tjenestetilbydere likevel må reguleres på en eller annen måte. F.eks. er det fritt skolevalg i videregående skole i Oslo, men det er karakterene som avgjør hvilken skole elevene kommer inn på. Et annet problem er at fritt brukervalg kan innebære negative indirekte virkninger. F.eks. kan seleksjon ut fra karakterer føre til en konsentrasjon av teorisvake elever ved bestemte skoler, som igjen kan svekke læringsmiljøet og ha uheldige sosiale konsekvenser.

13.3.4 Konklusjon – utvalgets vurderinger

Ressursøkningen til offentlig sektor har i flere tiår vært betydelig. Personellinnsatsen er styrket på de fleste områder av offentlig tjenesteyting. Sysselsettingen i kommuneforvaltningen som andel av total sysselsetting har økt fra vel 12 pst. på slutten av 1970-tallet til vel 19 pst. 20 år senere. Beregninger viser at den kommunale sysselsettingsandelen som følge av demografiske endringer vil måtte øke ytterligere til 29 pst. i 2050 for å opprettholde samme standard og dekningsgrad som i dag (inkl. gjennomføringen av allerede vedtatte reformer), dersom ikke produktivitetsvekst fører til lavere ressursbruk. Til nå har andre forhold betydd mer for veksten i offentlig konsum og sysselsetting enn demografiske utviklingstrekk. Hoveddelen av offentlig virksomhet er preget av noen viktige trekk:

- arbeidsintensiv med forholdsvis lav produktivitetsvekst, og dermed relativt høy kostnadsvekst
- vanskelig å måle kvaliteten på offentlige tjenester, og dermed usikkerhet om den reelle produktivitetsutviklingen
- høy inntektselastisitet: ved økende inntektsnivå i samfunnet øker etterspørselen etter mange offentlige tjenester mer enn økningen i inntektsnivået
- fellesfinansiering av ytelser som tilfaller enkelte grupper
- informasjonsproblemet: tjenesteprodusentene har et informasjonsovertak både overfor brukerne av tjenestene og myndighetene.

Flere av disse trekkene gjelder tjenesteyting generelt, og ikke offentlig virksomhet spesielt, men samlet sett tilsier dette at det også i framtiden vil bli et sterkt press i retning av økte ressurser til offentlig sektor. I tillegg til disse faktorene kommer stadig sterkere krav og forventninger fra brukergruppene av offentlig tjenesteyting. Både økende kunnskapsnivå blant brukerne, teknolo-

gisk utvikling og konkurransen fra tilbud i markedet, gjør at det i framtiden må forventes at brukernes krav til offentlige tjenesters kvalitet vil øke ytterligere. Alt i alt vil dette trekke i retning av fortsatt sterkt press på offentlig sektor.

Samtidig vil en fortsatt like sterk økning i offentlig sysselsetting og offentlig konsum som vi har hatt i de senere tiårene i følge framskrivingene ikke være forenlig med en balansert økonomisk utvikling på lang sikt. Med en redusert tilvekst av yrkesaktive framover er det viktig at offentlig sektor prøver ut ulike virkemidler, herunder organisatoriske, for å få mer og bedre tjenester av de ressursene som settes inn.

Selv om det er trekk ved offentlig tjenesteyting som begrenser mulighetene for produktivitetsforbedringer, gir både norske og internasjonale analyser støtte til en konklusjon om at det er et potensial for mer effektiv ressursbruk også innen ulike sektorer av offentlig forvaltning og tjenesteyting. Det er gjennomført en rekke analyser som tyder på at det på enkelte områder er til dels betydelige forskjeller i effektivitet mellom sammenlignbare enheter, og at en stor del av forskjellene i ressursbruk dermed trolig skyldes interne forhold (f.eks. organisering av tjenestetilbudet) som det i prinsippet er mulig å gjøre noe med. Riktignok er det betydelige metodiske problemer knyttet til slike effektivitetsanalyser, bl.a. mulighetene til å ta hensyn til forskjeller i kvalitet, men det er likevel god grunn til å tro at det foreligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial. En har imidlertid lite sikker kunnskap om årsakene til effektivitetsforskjellene, og dermed hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå effektivitetsforbedringer.

For å oppnå økt effektivitet og kvalitet må en bruke flere typer tiltak, både interne tiltak som ulike former for organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og omstillingstiltak, og tiltak av mer strukturell karakter. Under det siste kommer f.eks. en mest mulig hensiktsmessig forvaltningsstruktur (herunder spørsmålet om størrelse på kommuner og fylkeskommuner) og en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener at slike strukturelle forhold er av stor betydning for ressursutnyttelsen innen offentlig sektor, men at det også må legges vekt på internt effektiviseringsarbeid i offentlig forvaltning for å møte framtidige utfordringer både i form av økt etterspørsel og økte krav fra brukergruppene, samtidig som tilgjengelige ressurser er begrenset.

Knapphet på enkelte faggrupper som for eksempel leger og sykepleiere gjør det særlig viktig å legge forholdene til rette for at slike grupper benyttes mest mulig effektivt. Offentlig sektor må også ha tilstrekkelige personalpolitiske virkemidler til å trekke til seg arbeidskraft med høy kompetanse. En side ved dette er at høyt utdannet arbeidskraft i størst mulig grad må arbeide med oppgaver hvor deres fagkompetanse er nødvendig, mens mange oppgaver av mer administrativ karakter, enkle tilsynsoppgaver m.v. i større grad bør kunne utføres av andre grupper. Organisasjonsutvikling og lignende tiltak innen sykehussektoren og helsetjenesten for øvrig bør ha som siktemål en bedre bruk av personalets kompetanse.

I tillegg til at det fortsatt kan gjøres mye for å videreutvikle offentlig sektor ved hjelp av interne effektiviseringstiltak, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling m.v., er det også nødvendig å vurdere andre virkemidler, herunder fristilling og ulike former for konkurransestimulerende tiltak.

Konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere er fordelaktig ut i fra effektivitetshensyn. Dette krever ikke nødvendigvis privatisering av offentlig virksomhet. Det er mulig å sikre et element av konkurranse mellom ulike tjenesteytere selv om oppgavene fortsatt skal løses i offentlig regi. Bruk av anbudskonkurranser og andre former for direkte konkurranse i markedet vil i overskuelig framtid trolig ha et begrenset omfang når det gjelder sentrale deler av offentlig tjenesteyting (helse, omsorg, utdanning). Det bør derfor legges økt vekt på å fremskaffe data som kan muliggjøre sammenligninger av effektivitet og kvalitet mellom ulike offentlige tilbydere (målestokk-konkurranse). Det er metodiske problemer knyttet til kvalitetsmåling, og det er derfor nødvendig å utvikle mer objektivt målbare kvalitetsindikatorer på ulike tjenesteområder som kan supplere brukerundersøkelser m.v.

I mange kommuner har en gjennomført eller planlegges gjennomført konkurranseutsetting av tjenester som tidligere ble produsert i kommunal regi. Foreløpig har en relativt begrensede erfaringer med effektene av konkurranseutsetting. Utvalget vil understreke betydningen av at disse forsøkene evalueres grundig. Konkurranseutsetting innebærer i noen sammenhenger betydelig grad av irreversibilitet, og dersom en ikke er tilstrekkelig forutseende i gjennomføringen, kan resultatet bli langvarige uheldige konsekvenser. Det er derfor behov for mer kunnskap både om kostnadsmessige og kvalitetsmessige effekter av konkurranseutsetting. Det er særlig viktig å følge utviklingen over tid. Det kan være aktuelt å utarbeide veiledninger eller lignende for gjennomføring av anbudskonkurranser i offentlig sektor, særlig til hjelp for mindre kommuner.

Blant annet som konsekvens av større vekt på brukertilpasning, bør myndighetene legge mer vekt på å spesifisere tjenestenes innhold, dvs. hva tjenestene faktisk skal tilby. Myndighetene må legge til rette for at produsentene både har motivasjon og mulighet til å tilpasse seg brukernes behov og ønsker, og i mindre grad detaljstyre organisatoriske eller andre forhold i forbindelse med tjenesteproduksjonen.

Offentlig sektors utfordringer tilsier at frivillig sektor også i framtiden bør være en viktig del av velferdssamfunnet. Blant annet gjennom å mobilisere frivillig, ulønnet innsats og ved å framstå som et korrektiv og alternativ til offentlig virksomhet, vil frivillig sektor kunne avlaste det offentlige, bidra til fornyelse av velferdssamfunnet og bidra til at tjenestetilbudet blir bedre og mer effektivt.

13.4 Vilkår for innovasjon og nyetablering

13.4.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes rammevilkårene for innovasjon og nyetableringer, blant annet om forskningen i tilstrekkelig grad bidrar til å øke verdiskapingen i næringslivet og hvordan omfanget på FoU er i Norge i forhold til andre land. Videre behandles hvorvidt samspillet mellom bedriftene, forskningsmiljøene og det offentlige er godt nok for å legge til rette for videreutvikling av eksisterende levedyktige virksomheter og etablering av nye. I kapitlet drøftes også

rammevilkår for bedrifter i etableringsfasen, herunder tilgang på risikokapital og muligheter for regelverksforenklinger.

Allerede i 1958 fant Aukrust og Bjerke [204] i en analyse av årsaker til vekst i norsk økonomi at bare en tredjedel av veksten kunne tilskrives økt kapitalinnsats per arbeider. De øvrige to tredjedelene ble tilskrevet produktivitetsvekst gjennom teknologisk utvikling, økt utdanningsnivå og omstilling, herunder det en i dag gjerne omtaler som innovasjon. Innovasjonens betydning er belyst i en rekke studier av faktorene bak økonomisk vekst, jf. rapportens vedlegg 7, av Tor Jakob Klette. Betydningen av teknologisk utvikling er også drøftet i rapportens kapittel 8.

Økonomiens evne til omstilling er en sentral faktor for økonomisk vekst. Omstillingen i økonomien er betydelig større enn det en får inntrykk av ved å studere aggregerte størrelser. Selv om tall for økonomisk vekst, sysselsetting og arbeidsledighet viser en jevn utvikling, foregår det en betydelig utskifting av arbeidsplasser på bedriftsnivå. Nyetableringer og nedleggelser er viktig og nødvendig for å oppnå omstilling av næringsstrukturen. Denne typen dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak, og om oppbygging av ny og utfasing av gammel virksomhet. Omstilling og nyetablering er imidlertid ikke mål i seg selv, men derimot viktige ledd i en prosess med sikte på økt effektivitet. Rammebetingelsene må derfor legges til rette for at levedyktig innovasjon og nyetablering når fram, men uten at svake prosjekter blir satt i gang basert på offentlig støtte.

Også innen offentlig sektor foregår en kontinuerlig endring og forbedring av produksjonen. Innovasjon og fornyelse er like viktig i offentlig som i privat virksomhet, jf. beskrivelse i avsnitt 13.3. Flere av de temaene som tas opp i avsnitt 13.4 er like aktuelle for offentlig som privat virksomhet, men hovedfokus i dette avsnittet rettes mot innovasjon, forskning og utvikling i det private næringsliv.

I punkt 13.4.2 gis en teoretisk begrunnelse for en aktiv politikk for innovasjon, forskning og nyetablering. I 13.4.3 drøftes innovasjonsbegrepet og forholdet mellom innovasjon og nyetablering, og det gis en kort statusrapport for innovasjons- og nyetableringsaktiviteten i Norge i dag. I de påfølgende avsnittene drøftes ulike faktorer som er viktige for innovasjon og nyetablering – det lokale næringsmiljø (13.4.4), forskningsaktiviteten i Norge (13.4.5), tilgangen på risikokapital (13.4.6), betydningen av et enkelt lov- og regelverk (13.4.7) og det offentlige virkemiddelapparatet rettet mot innovasjon og nyetablering (13.4.8). Til sist i avsnittet følger utvalgets vurderinger.

13.4.2 Begrunnelse for en aktiv innovasjons- og forskningspolitikk

Hvorfor skal det offentlige støtte opp om innovasjonsfremmende aktiviteter? Hovedbegrunnelsen for offentlig medfinansiering av næringslivets FoU er at bedriftene investerer for lite i FoU i forhold til hva som er ønskelig fra samfunnets side. Det kan begrunnes med at det er ulike former for *markedssvikt* knyttet til FoU og innovasjon. Produksjon av ny kunnskap eller utvikling av ny teknologi krever som regel store engangskostnader i form av langsiktige og risikofylte investeringer i FoU. Så snart ny kunnskap eller teknologi er produsert, vil imidlertid kostnadene ved at kunnskapen benyttes av en person eller

204.Aukrust, O og J. Bjerke, «Realkapital og økonomisk vekst», Artikler, 4, SSB, Oslo, 1958.

bedrift til være langt lavere enn kostnadene ved å produsere kunnskapen første gang. Dette henger sammen med at ny kunnskap og teknologi er *ikke-rivaliserende goder* , fordi et ubegrenset antall personer eller bedrifter i prinsippet kan bruke kunnskapen eller teknologien samtidig. Den enkelte innovative bedrift verdsetter ikke nytten andre kan ha av nyvinningen, men vil snarere se på det som en ulempe dersom en konkurrerende bedrift får kjennskap til den. Kunnskapslekkasjer og markedsmessige koblinger gjør at bedriften vil ha problemer med å fange opp hele avkastningen av sine FoU-investeringer. Videre har grunnforskning som regel liten direkte verdi for det enkelte foretak, men kan ha stor verdi for samfunnet samlet sett. På den annen side kan også et nytt produkt eller metode konkurrere ut andre produkter og metoder, og dermed påføre produsentene av disse produktene et tap. I så fall vil den privatøkonomiske gevinsten av produktet/metoden kunne overstige den samfunnsmessige. Samlet sett er det likevel liten tvil om at innovasjon, forskning og utvikling i hovedsak har høyere samfunnsøkonomisk verdi enn den privatøkonomiske. Dette gir grunnlag for offentlig finansiering eller støtte av denne typen virksomhet. Myndighetene kan benytte seg av både tiltak som er rettet direkte inn mot innovasjonssystemet eller tiltakene kan fokusere på rammebetingelser.

Videre kan myndighetene ha som mål at Norge skal opp på forskningsfronten på enkelte prioriterte områder. Dette begrunnes gjerne ut fra antagelser om komparative fortrinn eller muligheter for store nasjonale spillovereffekter. Dette kan også være begrunnet med et ønske om å etablere eller bevare en næringsklynge, og med en slik målsetting kan innovasjons- og forskningspolitikk påvirke bedrifters lokaliseringsvalg. For å sette næringslivet i stand til å motta og utnytte både nasjonale og internasjonale forskningsresultater i innovativ virksomhet, kan det være nødvendig å øke FoU-kompetansen i næringslivet generelt.

Nyetablerere og bedrifter som skal finansiere et innovasjonsprosjekt kan få problemer med å få tilgang til risikovillig kapital, fordi det eksisterer imperfeksjoner i kapitalmarkedet. Dette kan skyldes asymmetrisk informasjon mellom idehaver og investorer – ved at investor ikke kjenner verdien av prosjektet – som gjør at det ikke investeres i det omfang som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette tilsier tiltak for å styrke kapitaltilførselen til bedrifter i etableringsfasen og til innovasjon i etablerte bedrifter.

13.4.3 Innovasjon og nyetablering [205]

En hovedutfordring for næringslivet og for næringspolitikken er å styrke evnen til omstilling. Omstilling henger sammen med evnen til innovasjon, eller evnen til forandring og fornyelse.

Den lineære innovasjonsmodellen, jf. boks 13.7, har tidligere vært sentral for forståelse av innovasjon. Der tolkes innovasjon som en følge av forskning, etterfulgt av utviklingsarbeid og lansering av en innovasjon. Et høyt innovasjonsnivå blir således mer eller mindre ensbetydende med et høyt FOU-nivå. Moderne innovasjonsteori mener at denne modellen blir for enkel og lite realistisk. [206]

205.Avsnittet er i stor grad basert på S.O.Nås, «Innovasjon i Norge – en statusrapport», STEP-rapport R8, 1998

Innovasjon blir i dag i større grad forstått som flere samtidige og gjensidig avhengige prosesser. Den kjedekoblede innovasjonsmodellen tar utgangspunkt i dette og fokuserer på at innovasjon innebærer interaksjon og feedbackmekanismer mellom ulike aktiviteter, som produktutvikling, markedsanalyser, design osv.

Selv om forståelsen av innovasjon har endret seg, er det slik at innovasjonsaktivitet og nyetableringer henger nært sammen. Bedrifter *kan* etableres som følge av resultater fra forskningsinstitusjonene. Videre kan bedriftsintern innovasjon resultere i «spin offs», der det etableres en ny bedrift basert på innovasjonen. Ansatte i en bedrift med høyt innovasjonsnivå kan også opparbeide seg spesiell kompetanse og derfor bli inspirert til å starte for seg selv. Det vil altså normalt være slik at et høyt innovasjonsnivå bidrar positivt til etableringstakten.

Innovasjon er basert på interaktiv læring der kunnskapsutvikling ofte innebærer samarbeid, kunnskapsutveksling og handel mellom bedrifter og institusjoner (slik som universiteter og forskningsinstitutter), gjerne i nettverk. Enkeltbedrifter vil som regel ikke selv inneha eller ha oversikt over all den kunnskap og informasjon som er relevant i en innovasjonsprosess. Dette betyr at innovasjon ofte finner sted i samarbeid mellom bedrifter. Nettverk og klynger er sentrale elementer både i innovasjonsprosessen og for lokalisering av produksjon. Summen av alle de elementene som påvirker en innovasjonsprosess, omtales ofte som et *innovasjonssystem* . Innovasjonssystemer kan analyseres på ulike geografiske nivåer; overnasjonalt, nasjonalt, regionalt eller lokalt. En regional næringsklynge finnes hvis det innenfor et geografisk avgrenset område er lokalisert en overrepresentasjon av bedrifter og arbeidsplasser i en eller flere nærliggende næringssektorer, og disse danner et lokalt produksjonssystem. Et eksempel på en slik klynge kan være elektronikkindustrien i Horten. En mer generell beskrivelse av næringsklynger er gitt i kapittel 5.

Boks 13.7 Begrepene innovasjon og innovasjonssystem

Innovasjon er å implementere noe nytt ved å ta i bruk ny kunnskap, eller utnytte eksisterende kunnskap på nye måter eller områder. En innovasjon foreligger når et, for bedriften, nytt eller forandret produkt eller tjeneste er introdusert i markedet, eller når en ny eller endret prosess eller organisering nyttes i kommersiell produksjon. Det er knyttet et krav til nyhet for å kvalifisere som innovasjon. Innovasjon er også betegnelse for den interaktive sosiale prosess som fører fram til det endelige resultat. Innovasjonsprosessen omfatter alt arbeid som gjøres og er nødvendig for å frembringe en innovasjon. En skiller ofte mellom tre stadier i prosessen: Oppfinnelse, innovasjon og diffusjon. Kunnskap – i form av forskning, kompetanse og læring – er den sentrale innsatsfaktor i innovasjonsprosessen. Den enkelte bedrift fungerer og handler i interaksjon med andre bedrifter og kunnskapsmiljøer

Et innovasjonssystem omfatter nettverket av de organisasjoner (bedrifter) og institusjoner (FoU-institutter, universiteter og høyskoler, finansieringsin-

206.NOU 2000: 7 «Ny giv for nyskaping».

stitusjoner og virkemiddelapparatet) og relasjonene mellom dem, som samhandler i produksjon, spredning og bruk av ny, økonomisk relevant, kunnskap.

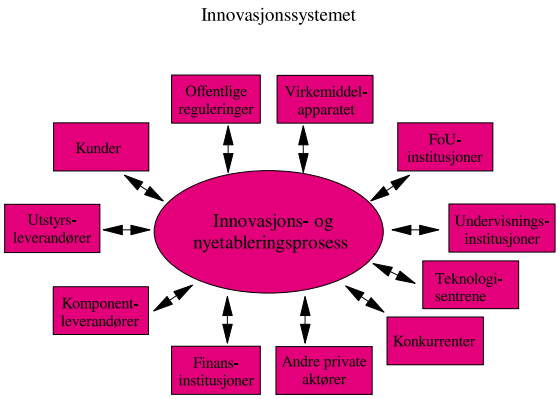
I den lineære innovasjonsmodellen, inspirert av den østerrikske økonomen Joseph Schumpeter, deles innovasjonsprosessen i ulike faser, i en forenklet framstilling bestående av grunnforskning (ny kunnskap), anvendt forskning (ny kunnskap anvendt på et konkret problem), utviklingsarbeid (tilpasning av nytt produkt eller prosess basert på den nye kunnskapen), og en markedslansert innovasjon som sluttprodukt.

Den har vært tolket som en utviklingssekvens i tid, med forskningen først, dernest utviklingsarbeid og til sist lansering av en innovasjon.

Den kjedekoblede innovasjonsmodellen illustrerer kompleksiteten i innovasjonsprosessen. Den trekker fram forhold som ikke tas i betraktning i den lineære modellen, både når det gjelder design og forhold på markedssiden, samt forholdet til den eksisterende kunnskapsbasen. Med det menes både kunnskap som er intern i bedriften, og i særlig grad det store tilfanget av kunnskap som er tilgjengelig fra eksterne kilder. Det sentrale i innovasjonsprosessen er hvordan bedrifter fungerer og handler i interaksjon med kunnskapsbasen, og med utgangspunkt i denne skaper nye produkter og prosesser. Innovasjon er et resultat av kunnskapsoverføring eller «feedbacksløyfer» mellom de ulike prosessene i et produkts utvikling og markedslansering, og fra markedet og tilbake til de ulike leddene. Tilbakemeldinger fra markedet vil for eksempel kunne resultere i endringer i produktets design osv. Innovasjonsprosessen har altså ikke et gitt start- eller sluttpunkt. I den kjedekoblede innovasjonsmodellen blir forskning en problemløsende aktivitet i en pågående innovasjonsprosess, og ikke utgangspunktet for innovasjon. Hovedtanken i denne modellen er at bedriftene som regel innoverer ved å modifisere eksisterende aktiviteter eller utvikle nye aktiviteter med bakgrunn i bedriftens situasjon, og ikke med utgangspunkt i forskning.

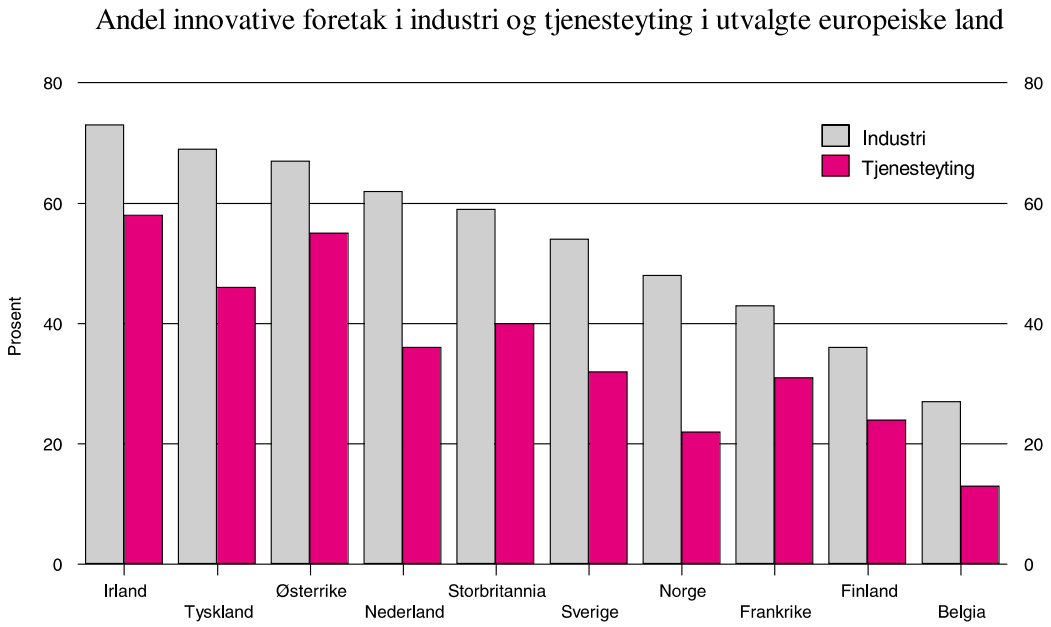
Kilde: Nås, S.O: Innovasjon i Norge – En statusrapport. STEP 1998.

Innovasjonssystemet er generelt vanskelig å avgrense, fordi så godt som alle forhold i samfunnet på en direkte eller indirekte måte influerer bedrifters adferd og muligheter. Figur 13.4 er et forsøk på å framstille flere av de sentrale aktørene og illustrere kompleksiteten i et innovasjonssystem. Alle elementene og aktører i figuren er med på å forme miljøet for innovasjon.



Figur 13.4 Innovasjonssystemet

For at bedrifter skal kunne nyttegjøre seg resultater av ekstern forskning og utvikling i sin virksomhet er de avhengig av «mottakerkompetanse», altså ha personell som er i stand til å tilegne seg ny kunnskap og se hvordan den kan anvendes i bedriften. Dette er ofte lettest når bedriften selv driver med forskning, eller bedriften har ansatte med forskererfaring. Sterkt forenklet kan det sies at jo høyere kvalifisert arbeidsstokken i en bedrift er, desto lettere er det for bedriften å være innovativ. Et velfungerende arbeidsmarked og utdanningssystem er derfor viktig for et velfungerende innovasjonssystem.



Figur 13.5 Andel innovative foretak i industri og tjenesteyting i utvalgte europeiske land [1]

[1)] Tallene for Norge er fra perioden 1995–97, mens resten av tallen er fra 1994–1996. I undersøkelsen er tall for bedrifter med mer enn 20 ansatte, men for Norge er også bedrifter med

10–19 ansatte tatt med. På grunn av at store bedrifter gjennomgående er mer innovative enn mindre kan dette bidra til at Norges andel er uforholdsmessig lav.

Kilde: Eurostat/CIS II.

I de påfølgende avsnittene vil enkelte av de faktorene som er sentrale for innovasjon og nyetablering bli drøftet nærmere – henholdsvis selve miljøet for innovasjon og nyetablering, FoU-aktiviteten, tilgangen på risikokapital, behovet for regelverksforenklinger og det offentlige virkemiddelapparatet rettet mot innovasjon og nyskaping. Når det gjelder utdanningssystemet, er det behandlet i avsnitt 12.4. Skatteregler som er av betydning for nyetableringer, er beskrevet i avsnitt 13.2. Først presenteres imidlertid noen tall og figurer som illustrerer status for innovasjons- og nyetableringsvirksomheten i dag.

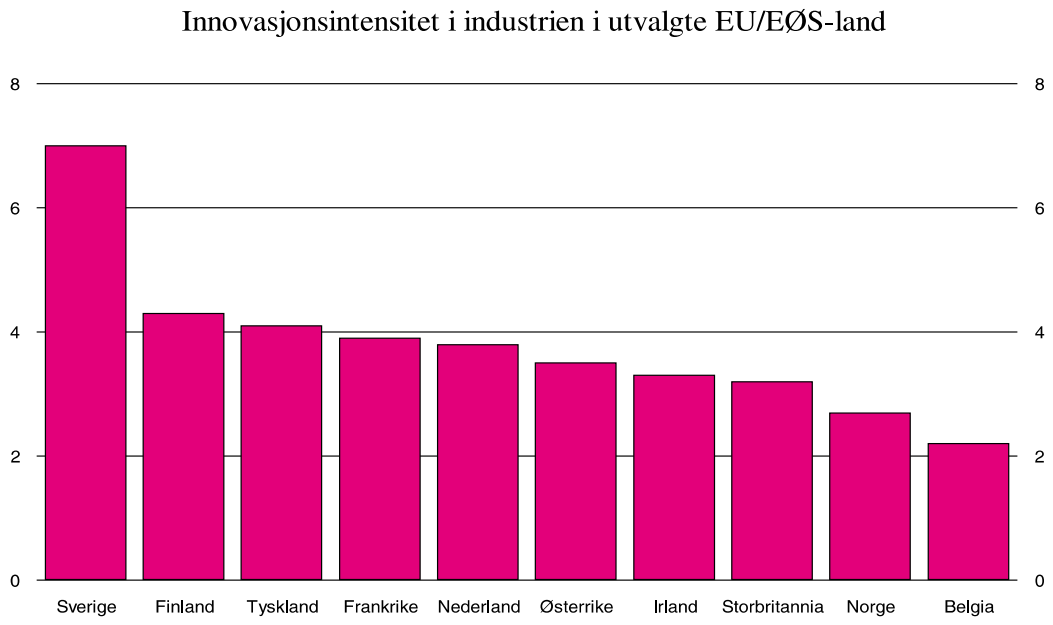
Status for innovasjon- og nyetableringsvirksomhet

Som nevnt innledningsvis, er omstillingen i økonomien betydelig større enn det en kan få inntrykk av ved å studere aggregerte størrelser. Selv om tall for økonomisk vekst, sysselsetting og arbeidsledighet vanligvis viser en forholdsvis jevn utvikling, foregår det en betydelig utskifting av arbeidsplasser på bedriftsnivå. Nyregistreringene har på 1990-tallet ligget mellom 24 000 og 30 000 foretak pr. år, noe som tilsvarer omtrent 10 prosent av eksisterende foretak. Antall deregistreringer har i samme periode variert noe mer, fra 18 000 (7 prosent) til 38 000 (14 prosent) deregistrerte foretak pr. år. Både antall nyregistreringer og deregistreringer varierer naturlig nok med konjunkturene, men over tid er det omtrent balanse mellom de to. En «utskiftingshastighet» på om lag 10 prosent av foretakspopulasjonen pr. år synes å være på linje med hva som er vanlig i andre land (Spilling, 2000) [207] .

Det er vanskelig å finne gode tall som kan belyse omfanget av innovasjoner i næringslivet. I Innovasjonsundersøkelsen 1997 [208] ble nærmere hvert tredje norske foretak karakterisert som innovativt, definert ved at bedriften har innført et nytt produkt eller en ny produksjonsprosess i løpet av de siste 3 årene (det sentrale er at produktet eller prosessen skal være ny for bedriften, uavhengig av om det er kjent i markedet tidligere). Det er en klar tendens til at større foretak oftere er innovative enn mindre foretak, mens industrien har en høyere andel innovative foretak enn tjenesteytende sektor. Å bedre produktkvaliteten er hovedmotivasjonen for innovativ virksomhet, men kostnadsreduksjoner er også viktig.

207.Spilling, Olav R. (red): «SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge», Fagbokforlaget, 2000.

208.Gjengitt i «Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer», NFR, NIFU, SSB, STEP-gruppen, 1999.



Figur 13.6 Innovasjonsintensitet i industrien i utvalgte EU/EØS-land1

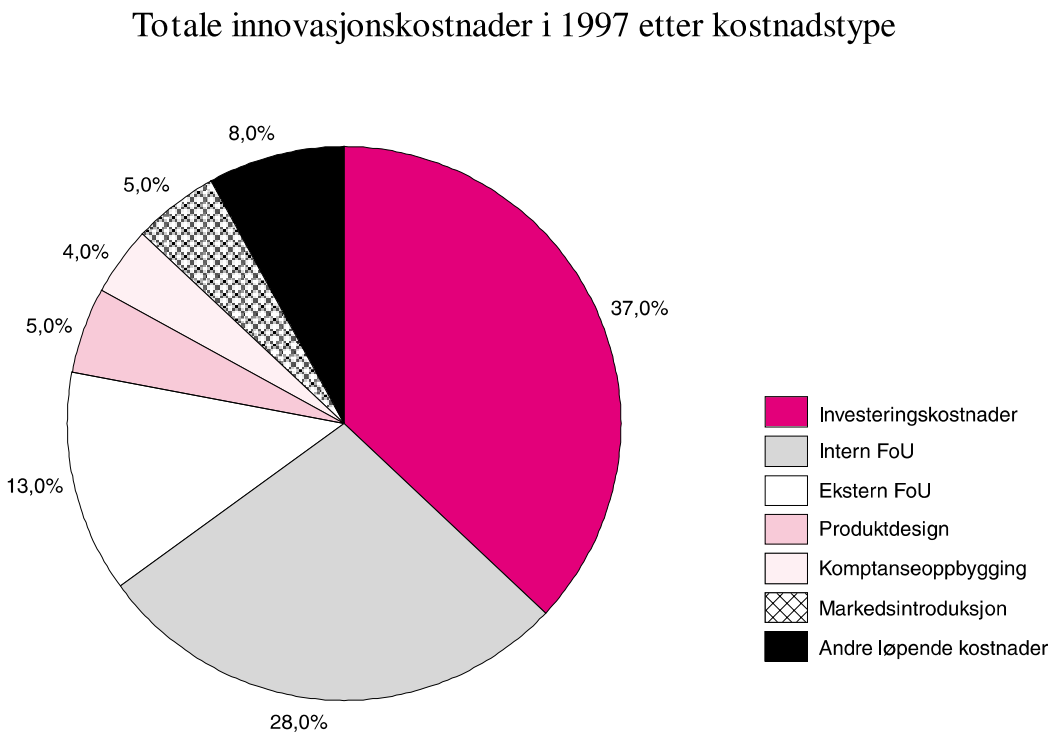
1) Innovasjonsintensitet er definert som andelen av total omsetning som blir brukt på innovasjonsvirksomhet. Tjenesteyting er ikke tatt med pga store svakheter i datamaterialet.

Kilde: Eurostat/ /CIS II.

Andelen innovative foretak ligger relativt lavt i internasjonal sammenheng både innenfor industri og tjenesteyting, jf. figur 13.5. Figuren gir ikke et fullstendig bilde av hvor intensiv og omfattende innovasjonsaktivitetene i det enkelte land er. Ulik næringsstruktur i de forskjellige landene kan være en kilde til ulikheter i andel innovative bedrifter. For Norges del kan lav innovasjonsaktivitet også henge sammen med at norske bedrifter gjennomgående er små i internasjonal målestokk, og at små bedrifter gjennomgående er mindre innovative enn store, ved den definisjon av innovativ som brukes her. Videre ligger flere bransjer i Norge over gjennomsnittet for tilsvarende bransjer i OECD-området.

I figur 13.6 vises innovasjonsintensiteten i industrien i de ulike landene. Gjennomsnittlig brukes 3,8 prosent av industriens omsetning i EU/EØS-området til innovasjon. Sverige og Finland, som begge har en relativt lav andel innovative foretak, har høye innovasjonskostnader. Dette tyder på en næringsstruktur preget av at flere bransjer er lite innovative, mens andre bransjer har et svært høyt innovasjonsnivå. Det er en nær sammenheng mellom innovasjonsutgifter og FoU-utgifter, og dette beskrives nærmere i avsnitt 13.8.

De totale kostnadene forbundet med innovasjon i Norge fordeler seg som vist i figur 13.7.



Figur 13.7 Totale innovasjonskostnader etter innovasjonstype
Kilde: SSB / Innovasjonsundersøkelsen.

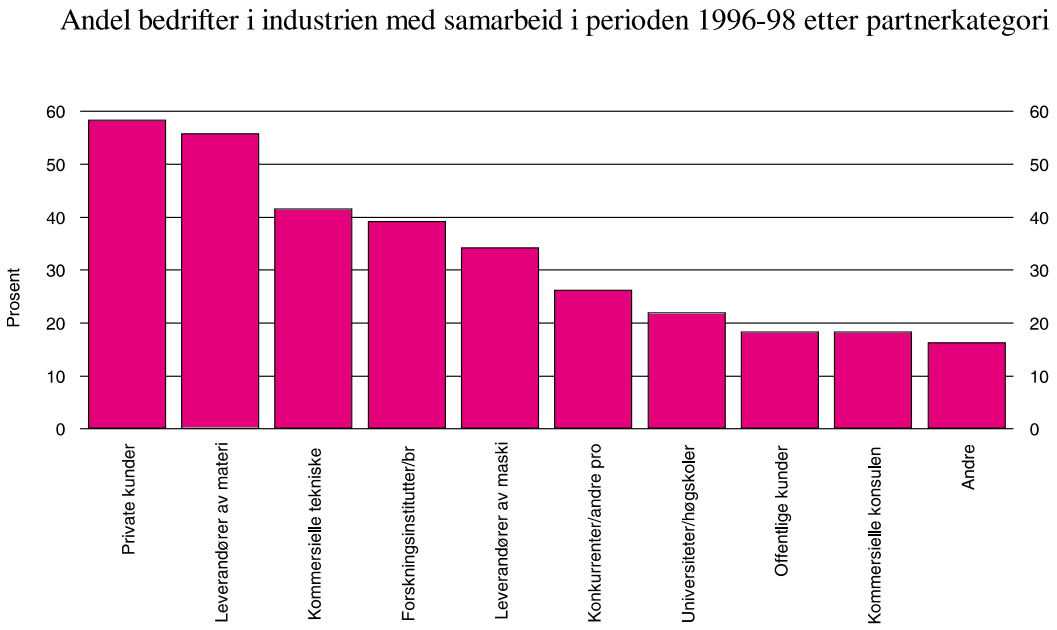
Innenfor både industri og tjenesteyting er det klare forskjeller mellom de ulike bransjene, men innen tjenesteyting er det et markert skille mellom høyinnovative og lavinnovative bransjer. Telekommunikasjon, finansiell tjenesteyting og databehandling skiller seg ut som svært innovative. Den mest innovative bransjen totalt var imidlertid industribransjen kjemikalier og kjemiske produkter.

Det er flere faktorer som virker begrensende på bedriftenes innovasjonsaktivitet. Økonomiske forhold som risiko og høye kostnader er den største begrensningen, men mangel på kvalifisert arbeidskraft er oppgitt som et viktig hinder av en stor andel bedrifter.

Samarbeid og nettverksbygging er av stor betydning for å få til vellykket innovasjon i næringslivet. Innovasjon er i stor grad en læreprosess og bedriftene benytter seg av en hel rekke kunnskaps- og informasjonskilder. Dette kan være gjennom formalisert samarbeid med eksterne institusjoner eller av mer uformelle karakter, gjerne i bedriftens nærmeste omgivelser. I innovasjonsundersøkelsen oppga 54 prosent at de deltok i minst et innovasjonssamarbeid, mens et stort antall av bedriftene oppga å ha samarbeidet med flere parter. [209] Hver fjerde bedrift samarbeidet med utlandet. Som det framkommer av figur 13.8, er det private kunder som hyppigst involveres i samarbeid. FoU-miljøene, og da spesielt universitetene og høyskolene, kommer lengre ned på lis-

209.I en undersøkelse gjennomført av STEP-gruppen i 1998 oppga bortimot 75 prosent av bedriftene at de har samarbeidspartnere utenfor bedriften.

ten. De innovative bedriftene oppgir også at innovasjonssamarbeid med private kunder har størst betydning, mens samarbeid med universitetene og høyskolene har minst betydning.



Figur 13.8 Andel bedrifter i industrien med samarbeid i perioden 1996–98 etter partnerkategori
Kilde: Step-gruppen, Cotech-databasen.

13.4.4 Miljø for innovasjon og nyetablering

Det lokale næringsmiljø er av betydning både i forhold til eksisterende bedrifters innovasjonstakt og etableringshyppigheten i et området. I regionale næringsklynger vil bedriftene gjennom samarbeid med samlokaliserte konkurrenter og kunder lettere få tilgang til kompetanse som kan bidra til problemløsing internt i bedriften. I Isaksen (1999) [210] analyseres 10 regionale klynger i Norge. Her identifiseres sju regionale ressurser som stimulerer innovativ aktivitet i næringsmiljøet:

- Spesialisert arbeidsmarked
- Spesialisert underleverandørsystem
- Kombinasjoner av ulike typer kompetanse spesialtilpasset næringen(e)
- Læreprosesser og «spill-over» prosesser
- Samarbeidsånd og entreprenørholdninger
- Formelle institusjoner
- Tilstedeværelse av viktige kunder og brukere

Mange bedrifter i de regionale klyngene er nært tilknyttet det nasjonale innovasjonssystemet. Dette gjelder spesielt teknologisk avanserte bedrifter

210.Arne Isaksen (red): «Regionale innovasjonssystemer – innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer», STEP-rapport R-02, 1999.

som ofte satser mer på forskning, og av den grunn søker kontakt med forskningsmiljøer som er lokalisert utenfor området.

I flere regioner i Norge eksisterer deler av en havbruks- og fiskeriklynge. Til sammen finnes det potensiale for en nasjonal havbruksklynge [211] med høyt verdiskapingspotensial, jf. boks 13.8.

Det er viktig å peke på at innovasjon og forbedringer er prosesser som stimuleres av ytre press. Krevende kunder og aktive konkurrenter tvinger bedriftene til å tenke over hvordan produksjonen kan gjøres mer effektiv, eller om en kan finne helt nye produkter som dekker et behov i markedet. Effektiv konkurranse er derfor et viktig virkemiddel for å oppnå økt innovasjon. Globaliseringen bidrar til økt konkurranse for en stor del av næringslivet, jf. drøfting i kapittel 5, og dette kan tvinge enkeltbedrifter til å bli mer innovative. Samtidig åpnes større markeder og dermed øker potensielle gevinster av innovativ virksomhet.

Det er vesentlige regionale variasjoner i antall nyetableringer og sysselsetting skapt av nyetablering. Dette henger som regel sammen med den eksisterende næringsstrukturen. Dersom en næring er dominerende i et område, eller det eksisterer en regional klynge, ser dette ut til å virke positivt på nyetableringstakten i området. Nyetableringene kommer ofte i samme eller relaterte bransjer. Hvis næringslivet er dominert av små enheter, er ofte etableringstakten høy, men bedriftene som etableres forblir som regel små. Mer vekstkraftige nyetableringer kommer der større virksomheter er dominerende. Kulturelle forhold og lokale tradisjoner har også betydning. For eksempel kan ulike normer og verdier i befolkningen spille inn. I lokalsamfunn med høy legitimitet og status for entreprenørskap finnes trolig viktige rolleforbilder, samtidig som sosiale sanksjoner ved en eventuell feiletablering er mindre enn andre steder. I samfunn som er preget av en entreprenøriell kultur, er det lov å være individualist og ta risiko. Jæren og Sunnmøre trekkes ofte fram som områder der den entreprenørielle legitimiteten er stor. I OECDs sysselsettingsstudie, omtalt i kap. 10, legges det blant annet vekt på å fjerne negative holdninger relatert til konkurser og mislykkede nyetableringer.

Boks 13.8 Nyskaping i havbruksnæringen

Flere fagmiljøer, blant annet Norges Forskningsråd, en arbeidsgruppe oppnevnt av DKNVS og NTVA, BIs prosjekt «Et konkurransedyktig Norge» og ECONs prosjekt «Horisont 21», har pekt på de store muligheter for økt framtidig verdiskaping som ligger i fiskeri, havbruk og utnyttelse av de marine ressursene i vid forstand. De ulike miljøene legger vekt på at det er behov for en betydelig satsing på FoU for at verdiskapingspotensialet skal utløses.

De ulike fagmiljøene peker blant annet på at Norge innen havbruk og fiskeri har naturgitte fortrinn i form av store, uforurensede og beskyttede kystområder med en relativt godt utbygget infrastruktur, erfaring som fiskerinasjon, samt god organisering med hensyn til forvaltning av naturressurser. Videre har Norge potensiale for en vekstkraftig næringsklynge innen sjømat.

211.Se f. eks. vedlegg 10 av Torger Reve.

Dette gir Norge en god mulighet til betydelig verdiskaping på dette området. På verdensmarkedet er det grunn til å forvente en stor økning i behovet for matvarer produsert på bærekraftig vis. Ved å utnytte disse fortrinnene bør mulighetene være gode for en videre utvikling av et konkurransedyktig næringsliv innen havbruk i Norge.

strukturer som kan fylle gapet mellom FoU-institusjoner og lønnsomt næringsliv. Det er knyttet spesielle utfordringer til innovasjon og FoU for en næring som dels består av mange små enheter, og som dels ennå ikke er etablert. Det kan eksistere organisatoriske og finansielle problemer ved overføring av resultater fra FoU til aktørene i bransjen. Av biologiske og produksjonstekniske grunner må produksjonen være spredd langs kysten, noe som har konsekvenser for utvikling av infrastruktur, tilgang på arbeidskraft og bosetting. Utnyttelse av verdiskapingspotensialet innenfor marine ressurser krever en strategisk nasjonal satsing, der myndigheter, forsknings- og utviklingsinstitusjoner og næringsaktører i marin sektor samarbeider om kompetanseutvikling, tilrettelegging, konseptutvikling, regelverksforenkling og finansiering. Økt omfang av havbruksnæringen reiser også spørsmål knyttet til eiendomsrett av naturressurser og eventuelle konflikter med øvrig næringsliv og verneinteresser. Dette er forhold som bør avklares.

Fiskeridepartementet arbeider nært med de sentrale aktørene i havbruksnæringen med sikte på å utløse næringens verdiskapingspotensiale. Fiskeriministeren tar sikte på i løpet av høsten å komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse om langsiktige strategier for norsk havbruksnæring og om et verdiskapingsprogram for havbruket.

I mars 2000 ble det gjennomførte en undersøkelse for Nærings- og handelsdepartementet [212] , hvor formålet var å kartlegge befolkningens holdninger til det å drive egen virksomhet. Hovedresultatet fra undersøkelsen er at befolkningens holdninger til selvstendige er relativt positiv. Et flertall av de spurte mente at entreprenører spiller en viktig rolle for sysselsetting, lokalsamfunn, innovasjon og utvikling. Et flertall oppfattet også de holdningene til selvstendige som kommer fram i media og samfunnet for øvrig, som relativt gode. Det kom imidlertid også fram negative holdninger til selvstendige. Et flertall av de spurte trodde at det ikke var uvanlig at selvstendige næringsdrivende «snøt på skatten» eller bevisst lot bedriften gå konkurs for selv å tjene penger på det. Holdninger til nyetablerere er nærmere omtalt i kapittel 7.

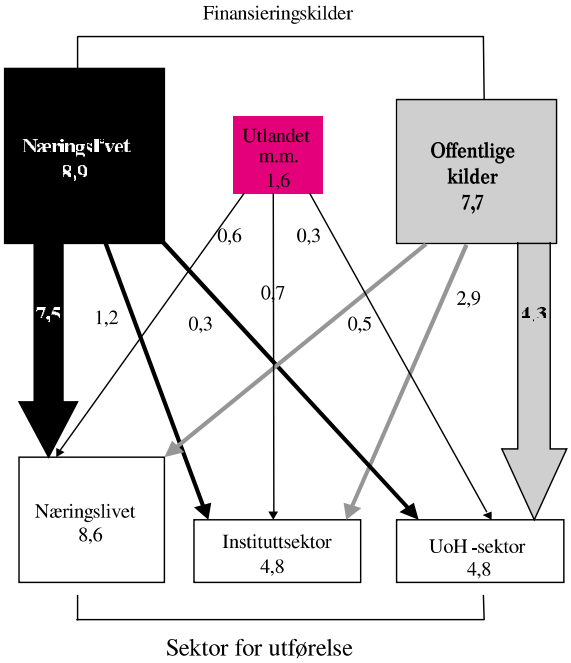
Hvilke motiver har entreprenøren? Etableringen kan være et resultat av økonomiske problemer og problemer med å skaffe jobb, såkalte arbeidssøkermotiver. Andre grunner kan være at en aktør ser muligheter på et område, har utviklet en idé eller sitter inne med bestemte kunnskaper som kan benyttes forretningsmessig. Dette er i stor grad selvrealiseringsfaktorer. En tredje motivasjonstype er at etablereren er stedbunden, dvs. at nyetableringen er motivert utfra et ønske om å bo på et bestemt sted. Et inspirerende lokalt næringsliv, dvs. et godt miljø for nyetableringer, har også betydning. Ofte kan det være en kombinasjon av alle disse som er avgjørende, men selvrealisering ser ut til å ha stor betydning.

212.«Holdninger til entreprenørskap», Opinionrapport mars 2000.

13.4.5 Norsk FoU-virksomhet

Det foreligger i dag lange tidsserier med data for FoU, som gir grunnlag for internasjonale sammenlikninger. Disse dataene har imidlertid klare svakheter på grunn av at de er rettet inn mot FoU slik denne ble utført tidlig på 1960-tallet. Blant annet har tallene svakheter når det gjelder å fange opp nyskaping som skjer i tjenesteytende næringer. I tillegg er det flere innsatsfaktorer enn FoU som bidrar til forbedringer av produkter og produksjonsmetoder. I Norge ble det brukt til sammen 18,2 mrd. kroner på forskning og utvikling (FoU) i 1997. En skjelner gjerne mellom tre forskningsutførende sektorer: næringslivet, instituttsektoren og universiteter og høyskoler. Av de totale FoU-ressurser i 1997 ble 48 pst. brukt i næringslivet, 26 pst. i instituttsektoren og 26 pst. ved universiteter og høgskoler, jf. figur 13.9. Figuren viser at næringslivet selv finansierer mesteparten av den FoU-virksomhet som utføres i egen sektor. Universitets- og høgskolesektoren omfatter universitetene, universitetssykehusene, vitenskapelige høgskoler og statlige høgskoler. Denne sektoren er i stor grad finansiert gjennom statlige midler. Instituttsektoren omfatter forskningsinstitutter og institusjoner med FoU-virksomhet utenfor næringslivet og universitets- og høgskolesektoren. Disse institusjonene finansieres både av offentlige midler og midler fra næringslivet. Instituttsektoren mottar også en del midler fra utenlandske kilder. Av de totale utgiftene til FoU i 1997 gikk 16 pst. til grunnforskning, 36 pst. til anvendt forskning og 48 pst. til utvikling. Grunnforskningens andel har falt over en lengre periode, mens anvendt forsknings andel økt. Hovedtrekket er at de tre forskningsartene ser ut til å fordele seg på de tre sektorene, med grunnforskning i UH-sektoren, anvendt forskning i instituttsektoren og utvikling i næringslivet.

Næringslivet er den største finansieringskilden for FoU i Norge med 8,9 mrd. kroner i 1997, det vil si 49 pst. av den totale FoU-innsatsen. Det offentlige bidro med 7,7 mrd. kroner (42 pst.), mens 1,6 mrd. kroner (9 pst.) kom fra utenlandske og andre kilder.



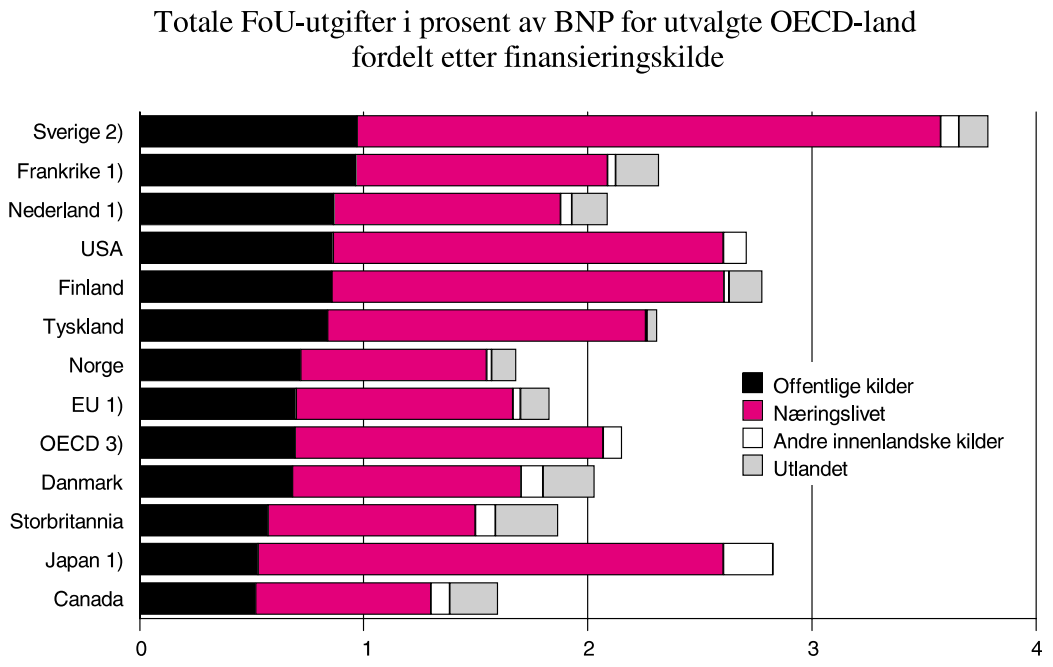
Figur 13.9 Totale FoU-utgifter i 1997. Kanalisering fra finansieringskilder til utførende sektor. Mrd. kroner

Kilde: NIFU/SSB

Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) foretar hvert år en analyse av de samlede *bevilgninger til forskning og utvikling over statsbudsjettet* . Statsbudsjettanalysen for 1998 viser at offentlige kilder bevilget ca. 8,8 mrd. kroner til forskning og utvikling. Disse midlene kom fra 16 departementer og ble finansiert over ca. 130 kapitler på statsbudsjettet. Denne omfattende oppsplittingen av de offentlige FoU-bevilgningene gjenspeiler det såkalte sektorprinsippet, der hvert departement i stor grad er ansvarlig for finansieringen av forskning innenfor sin sektor.

Det norske *næringslivets samlede FoU-utgifter* i 1997 tilsvarte 0,82 pst. av BNP. Til sammenligning var gjennomsnittet for OECD-landene 1,3 pst. i 1995. Når det norske næringslivets FoU-innsats er så vidt lav sammenlignet med andre land, jf. figur 13.10, ligger mye av årsaken i at Norge har en næringsstruktur som i stor grad preges av råvarebaserte næringer. Slike næringer er tradisjonelt lite FoU-intensive, også internasjonalt. For eksempel skjer en stor del av norsk verdiskaping i petroleumssektoren, der FoU-innsatsen er lav i forhold til bruttoproduksjonsverdien. Videre domineres norsk næringsliv av mange små og mellomstore bedrifter som ofte har begrensede muligheter til å satse på forskning og utvikling.

Som i de fleste andre land, er det en sterk konsentrasjon om noen få store enheter. I 1995 stod de ti største konsernene/foretakene for 46 pst. av egenutført FoU i næringslivet, mens de 50 største stod for 72 pst. Av de ti største foretakene (etter omsetning) i 1997 var det bare ett (Telenor) som hadde en FoU-andel som oversteg 2 pst. av omsetningen.



Figur 13.10 FoU-innsats i pst. av BNP for utvalgte OECD-land fordelt på finansieringskilde 1997 (noen land 1996)

1) 1996.
2) Underestimert, total FoU-andel er 3,85 prosent.
3) FoU finansiert av utlandet ikke tilgjengelig.

Kilde: OECD – Main Science and Technology Indicators 1999–1.

Ved *internasjonale sammenlikninger* er det vanlig å se på de samlede FoU-utgifter i prosent av bruttonasjonalprodukt. I 1997 utgjorde de norske FoU-utgiftene 1,68 pst. av BNP, mens gjennomsnittet i OECD var på 2,21. Nivået i de andre nordiske landene var henholdsvis i Sverige 3,85 pst., i Danmark 2,03 pst., i Finland 2,78 pst. og på Island 1,56 pst.

Det kan imidlertid reises flere innvendinger mot å bruke FoU-utgifter i prosent av BNP som indikator på landenes samlede FoU-innsats. [213] For Norges del vil f.eks. produksjonen av olje og gass, og dermed variasjoner i oljepris og produksjon, ha stor innvirkning på BNP-nivået, og dermed på FoU som andel av BNP. Det tas heller ikke hensyn til ulike metoder for beregning av BNP. Etter totalrevisjonen av nasjonalregnskapstallene Norge gjennomførte i 1995, ble anslagene for BNP oppjustert med ca. 10 prosent. Få andre land har foretatt en tilsvarende revisjon. Forskjeller i landenes næringsstruktur virker også inn på et lands FoU-nivå. STEP-gruppen har gjennomført analyser der en sammenlikner FoU nivå i bransjer på tvers av land, og her hevder Norge seg godt innen flere næringer.

En annen måte å beregne FoU-innsatsen på er se på utførte FoU-årsverk i forhold til innbyggertallet. I 1997 ble det utført 10,8 FoU-årsverk per 1000

213.For en nærmere drøfting se for eksempel St.meld. 39 (1998–99): «Forskning ved et tidsskille».

arbeidstakere i Norge. Dette var under gjennomsnittet for Norden, som lå på 13,6 årsverk i 1997.

Det er betydelig vanskeligere å måle resultatene av og kvaliteten på forskning enn å måle innsatsen i form av kostnader eller antall årsverk. Begrepet «forskningskvalitet» er ikke entydig. Det kan imidlertid karakteriseres gjennom fire overordnede kjennetegn: *soliditet, orginalitet, faglig relevans* og *samfunnsmessig og/eller praktisk nytte.* Enkelte indikatorer som sier noe om forskningskvalitet og resultater er *publisering i vitenskapelige tidsskrifter* , *siteringshyppighet* og *patentering* . [214] Norge publiserer om lag like mange artikler per innbygger som gjennomsnittet internasjonalt, men færre enn Norden for øvrig. Norske vitenskapelige artikler siteres imidlertid mindre enn gjennomsnittet internasjonalt. I internasjonal sammenheng leveres det relativt få patentsøknader i Norge. Veksten i antall norske søknader er imidlertid høy i OECD-sammenheng. [215]

13.4.6 Tilgang på risikokapital/effektivitet i kapitalmarkedene

Den viktigste kilden til bedrifters finansiering er tilbakeholdt overskudd. For nyetablerte bedrifter eller bedrifter i etableringsfasen vil denne kilden være begrenset. Videre vil disse bedriftene ha problemer med å få langsiktig lånefinansiering. Dette skyldes at de som regel ikke har etablert kunderelasjoner i forhold til långivere og at de har begrensede muligheter for å stille sikkerhet. For disse bedriftene er den vanligste kilden til finansiering kortsiktig lånefinansiering og ekstern egenkapital fra private investorer (business angels). Lånefinansiering ved nyetableringer vil ofte være vanskelig både fordi bedriften kommer i en uheldig likviditetssituasjon og fordi manglende sikkerhet gir høye rentekostnader. Manglende sikkerhet gjelder generelt for nyetablerere og spesielt for etableringer basert på immaterielle investeringer. Dessuten vil bedriftens lokalisering og bransje kunne ha stor betydning for muligheten for å stille sikkerhet.

Ved finansiering av innovasjon i eksisterende bedrifter vil det vanligvis være mulig for bedriften å stille sikkerhet overfor en långiver bedriften har et kundeforhold til. Tilgangen på egenkapital vil også være bedre for etablerte bedrifter med en forhistorie. Ved finansiering gjennom egenkapital vil et godt fungerende annenhåndsmarked være en viktig parameter i forbindelse med beslutning om investering.

Nyetablerere har som regel vel så mye behov for kompetanse som kapital. Slik kompetanse kan enten tilføres separat eller sammen med kapitalen fra private investorer eller ventureselskaper.

En vurdering av et kapitalmarkedet kan ikke foretas ved å se isolert på tilbudssiden. Både tilgangen av prosjekter og ikke minst kvaliteten på disse vil naturlig nok ha stor betydning for nyskapingsaktiviteten i økonomien. I denne sammenheng vil også idehavernes villighet til å slippe inn eksterne investorer være viktig. I tillegg har godt fungerende «møteplasser» for tilbydere og etterspørrere stor betydning.

214.«Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer», NFR, NIFU, SSB, STEP-gruppen 1999.
215.Ibid.

Det *norske kapitalmarkedet* for bedriftsfinansiering kan karakteriseres etter kapitaltype, region og bransje. For enkelte bransjer er det ikke lenger riktig å snakke om et norsk kapitalmarked, fordi aktørene like gjerne henvender seg ut av landet når de skal ha tak i kapital. For andre bransjer er det fortsatt rimelig å definere markedet til en bestemt region.

Med den utviklingen som har funnet sted i retning av økt integrasjon mellom internasjonale kapitalmarkeder og økt konsentrasjon i det norske kapitalmarkedet, er det et klart behov for ny kunnskap om markedet for bedriftsfinansiering. Det finnes ingen nyere forskningsarbeider som belyser helheten i det norske kapitalmarkedet for bedriftsfinansiering. Den siste studien av et visst omfang var SNFs rapport «Små og mellomstore bedrifter i Norge – en analyse av betydning, lønnsomhetsforhold og kapitalforhold» fra 1992. Dette gjør at en må basere seg på partielle studier, inntrykk fra aktørene i markedet og studier fra andre land. Av partielle analyser kan nevnes SNFs evaluering av SNDs grunnfinansieringsordning, hvor markedet for 1. prioritetslån ble analysert, forundersøkelsen til NTNU og Ernst & Young om norske private investorer («business angeles») fra 1998 og årbøkene fra den europeiske venturekapitalforeningen, som også inneholder statistikk om de nasjonale markedene.

I et makroperspektiv synes det å være tilstrekkelig kapital i markedet for bedriftsfinansiering. Hvis en går inn i delmarkeder, er bildet mer nyansert. Undersøkelser i andre land og signaler fra aktørene i markedet tyder på at kapitaltilgangen til tidlig risikofinansiering (såkornfinansieringe) er for liten i forhold til tilfanget av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Det norske venturekapitalmarkedet består av 20–25 selskaper. Som for ventureselskaper ellers i Europa, har de norske vært kjennetegnet ved tilbakeholdenhet overfor nyetableringer og at relativt mye av kapitalen har vært plassert likvid.

Omfanget av kapitaltilførsel fra private investorer i Norge har inntil nylig vært ukjent. I forprosjektet til NTNU og Ernst & Young har de funnet at disse investerer for om lag 3 mrd. kroner årlig. Potensialet er beregnet til 9 mrd. kroner. Det pekes på at en sannsynlig barriere i dette markedet er mangel på informasjon om aktører og møteplasser.

13.4.7 Regelverksforenklinger for å lette situasjonen for bedrifter i etableringsfasen

I et moderne samfunn med stadig større kompleksitet er det viktig med et vel fungerende regelverk som skaper forutsigbare og stabile rammebetingelser for næringslivet. Dette regelverket bør være enklest mulig å etterleve, og informasjon om gjeldende regelverk må til enhver tid være lett tilgjengelig. Omfanget av og kompleksiteten i lover og regler er viktige rammebetingelser for mulighetene for innovasjon, nyetablering og verdiskapning.

Det er særlig i tiden etter selve bedriftsregistrering at etterlevelse av regelverk oppfattes som særlig ressurskrevende for den enkelte bedrift og næringsdrivende. Selve registreringen av ny virksomhet fungerer forholdsvis godt etter opprettelsen av Brønnøysundregistrene hvor all næringsvirksomhet i Norge registreres. Ved opprettelsen av Enhetsregisteret ble det etablert et system for tildeling av unike organisasjonsnummer for juridiske enheter. Organisasjonsnummeret identifiserer virksomheten og gjør det lettere for

offentlige myndigheter å samarbeide om utveksling av opplysninger. En samordnet registermelding fra nye foretak blir registrert i fem ulike registre foruten Enhetsregisteret.

Brønnøysundregistrene gir også en samlet oversikt over hvilke formelle krav og tillatelser som stilles til drift av næringsvirksomhet innenfor ulike områder. Denne informasjonen er bl.a. tilgjengelig på Internett hvor det også opplyses om hvilken offentlig instans som utsteder de ulike tillatelsene.

Næringslovutvalget [216] har ved flere anledninger påpekt at det ikke nødvendigvis er den enkelte lov eller forskrift som skaper problemer for de næringsdrivende, men at omfanget av de krav som stilles til den enkelte bedrift er så stort at særlig små bedrifter kan miste oversikten.

Statistisk sentralbyrå kartla i 1998 norske bedrifters kostnader med å etterleve regelverket på områdene skatt, arbeidsliv og miljø. Kartleggingen var del av et større arbeid innenfor OECD, og viste bl.a. at oppfølging av regelverk innenfor disse tre områdene til sammen beslaglegger 31 arbeidstimer hver måned i en mindre bedrift. Internasjonale sammenligninger fra denne undersøkelsen vil foreligge første halvår 2000.

Selv om regelverket kan virke overveldende, er det grunn til å påpeke at norsk næringsliv trolig kommer relativt godt ut sammenliknet med næringslivet i mange andre vestlige land. Blant annet gir Lovdata en samlet oversikt over lover og forskrifter, som gjelder for den enkelte næringsdrivende.

Regelverket på helse-, miljø og sikkerhetsområdet (HMS-området) er omfattende og består av til sammen 60 lover og ca. 1 000 forskrifter. I tillegg er myndighetsapparatet omfattende og består av 10 departementer, 21 etater på sentralt nivå samt et stort antall regionale og lokale myndigheter. Fra myndighetenes side kan både regelverket og organiseringen av tilsynsapparatet se relativt oversiktlig ut. For bedriftene er virkeligheten en helt annen. En kartlegging foretatt av Statskonsult i 1998 presiserer behovet for en samlet gjennomgang av alle HMS-reguleringer med sikte på forenkling og eventuelt sanering, samt etablering av en myndighetsstruktur bedre tilpasset næringslivets behov. Nåværende organisering av myndighetsapparatet gjør at bedriftene må forholde seg til et stort antall myndigheter. Dette kan tale for at ett departement gis det koordinerende ansvaret for å legge til rette for en mer helhetlig ledelse og prioritering på HMS-feltet.

Innføring av nytt regelverk eller endringer og tilpasninger i eksisterende får ofte konsekvenser for bedriftene. I henhold til gjeldende Utredningsinstruks skal økonomiske og administrative konsekvenser være utredet ved alle lov- og forskriftsfremleggelser. I dag er imidlertid utredningene av *hvilke konsekvenser et lovforslag vil ha for næringslivet* gjennomgående mangelfulle. Forvaltningen mangler gode verktøy for å utrede konsekvensene av lovforslag. Slike utredninger er vanskelige, men ikke desto mindre er det viktig å forbedre analysene. I Danmark har man siden 1996 benyttet et såkalt «Business Test Panel» for å fremskaffe informasjon om næringslivets forventede byrder ved ny lovgivning. Ordningen innebærer at forslag til ny lovgivning forelegges et representativt utvalg av bedrifter før lovforslaget sendes ut på alminnelig

216.Næringslovutvalgets forslag av 31. august 1998, Nærings- og handelsdepartementet.

høring. Målet er å få frem opplysninger om bedriftenes forventede engangsbyrder, forventede løpende byrder og forventede kostnader til ekstern bistand. Resultatene fra panelundersøkelsen tas så inn i proposisjonen før denne forelegges Folketinget. Dersom det skal vedtas rammelovgivning hvor reglene og byrdene ligger i forskriftsverket, benyttes metoden på forskriftsnivå. De danske erfaringene med ordningen har så langt vært gode, og Folketinget vedtok våren 1999 at alle lovforslag (forskrifter ved rammelovgivning) skal vurderes av et testpanel eller ved en egen ekspertvurdering.

I Norge vil et pilotprosjekt med bruk av testpanel gjennomføres i regi av Nærings- og handelsdepartementet inneværende år. Dersom erfaringene fra dette pilotprosjektet viser seg å være gode, bør en vurdere å etablere en ordning lik den danske.

13.4.8 Virkemiddelapparatet

De mest sentrale institusjonene i virkemiddelapparatet for stimulering til innovasjon, forskning og utvikling og nyetablering er Norges forskningsråd (Forskningsrådet) og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). I tillegg har SIVA (Selskapet for industrivekst) og Norges Eksportråd betydning.

Forskningsrådet disponerte i 1999 i alt 2,6 mrd. kroner til forskningsformål innenfor ulike fagområder. Av dette utgjør næringsrettet FoU i størrelsesorden 1,6 mrd. kroner, eller 61 pst. Av dette står brukerstyrt forskning for 658 mill. kroner, innovasjonstiltak for 113 mill. kroner, strategisk forskning for 604 mill. kroner og infrastruktur for 241 mill. kroner. Hoveddelene av den næringsrettede forskningen i Forskningsrådet kan deles inn i følgende grupper:

- *Næringsrettet strategisk forskning* Strategiske programmer skal bidra til å bygge opp nasjonal kompetanse som er viktig for næringsliv og forvaltning i framtiden.
- *Næringsrettet brukerstyrt forskning* Hovedintensjonen med brukerstyring er at brukerne, i hovedsak bedrifter, skal initiere, styre og delfinansiere forskningsaktiviteter innenfor programmene, for å sikre at forskningen er tilstrekkelig næringslivsrelevant og at forskningsresultatene tas i bruk. Brukerstyrte programmer bidrar også til å etablere og videreutvikle samarbeidsrelasjoner og allianser, både mellom bedrifter og mellom bedrifter og andre deler av forsknings- og innovasjonssystemet. Hensikten er at kvaliteten på næringslivets egen FoU-virksomhet skal økes samtidig som forskningsinstitusjonene tilføres impulser og kompetanse. Slik programmene er utformet i dag, er det de eksisterende brukere av Forskningsrådets virkemidler som dominerer. Ny virksomhet har problemer med å få tilgang til brukerstyrte midler. Slik sett kan de brukerstyrte programmene virke konserverende på næringsstrukturen.
- *Innovasjonstiltak* Dette omfatter tiltak for å stimulere til og legge grunnlaget for innovasjon og nyskaping. Tiltakene består av infrastruktur-, insentiv- og nettverkstiltak som skal bidra til at mer FoU blir igangsatt, og at flere FoU-resultater blir tatt i bruk og kommersialisert. Virksomhet omfatter programmer som særlig er orientert mot kommersialisering fra FoU-miljøer (FORNY-programmet), teknologioverføring og kompetanseutvikling i små bedrifter (TEFT) og utvikling av regionale innovasjonssystemer (REGINN).

Blant annet med bakgrunn i eksisterende næringsmiljøer ble det i St.meld. nr. 39 (1998–99) «Forskning ved et tidsskille» stilt opp fire hovedområder som skal særskilt prioriteres i FoU-messig sammenheng; marin forskning, forskning innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning, og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø .

SND forvalter flere ulike typer virkemidler, og disse kan grupperes i direkte tilskudd, lån, garantier og egenkapital. Virkemidlene skal understøtte SNDs målsettinger med fokus på nyskaping, omstilling, kompetanse, SMB i landet som helhet, med en prioritering av næringsutvikling i distriktene. Tilskuddsordningene, herunder programvirksomheten, nyttes til kompetansehevende tiltak. I distriktene kan tilskudd også nyttes som risikoavlastning ved oppstart av ny virksomhet. Låneordningene fungerer som risikoavlastning ved finansiering av prosjekter. I tillegg har SND en oppgave i å skape møteplasser for tilbydere og etterspørrere av kapital. Ulike prosjekter krever forskjellige løsninger, og det legges stor vekt på både å finne en god kombinasjon av SNDs egne virkemidler og å samarbeide med private investorer og långivere.

En stor del av SNDs midler går derfor til prosjekter og bedrifter i en tidlig fase. Blant sentrale virkemidler er:

- *Prosjektutviklingstilskudd* – Formålet med ordningen er å styrke mulighetene til å utvikle gode ideer med sikte på markedsintroduksjon. Ordningen er rettet mot prosjekter som har sitt utspring i FoU-aktiviteter. IKT er et satsingsområde for ordningen.
- *FORNY* er et samarbeidsprogram mellom SND og Forskningsrådet. Hensikten er å øke utnyttelsen av forskningsresultater ved universiteter og høyskoler til næringsvirksomhet. Ideer skal føres fram til kommersialisering både i nyetablerte eller eksisterende bedrifter.
- *Offentlige eller industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU)* baserer seg på et forpliktende samarbeid om produktutvikling mellom en leverandør og offentlig etat eller en privat industribedrift.
- *BIT-programmet – bransjeorienterte IT-prosjekter for effektiv forretningsdrift* – har som mål å bedre bedriftenes konkurransekraft ved å utvikle felles IT-løsninger på bransjenivå.
- *NUMARIO (Næringsutvikling for marine arter i oppdrett)* er et fireårig (1996–2000) samarbeidsprogram mellom SND og Forskningsrådet som skal fremme lønnsom næringsutvikling innenfor oppdrett av kveite, skjell og steinbit.

Boks 13.9 Oppsummering av forslagene i Hervik-utvalgets innstilling

I april 1999 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere tiltak som kan stimulere til økt privatfinansiering av FoU, ledet av professor Arild Hervik. Utvalget overleverte sin rapport, NOU 2000: 7 ”Ny giv for nyskaping”, til Nærings- og handelsdepartementet 8. mars i år.

Hovedforslaget i Hervik-utvalget er en generell ordning som innebærer at en bedrift er garantert en finansieringsandel på 25 pst. av kostnadene for nærmere definerte FoU-prosjekter innenfor en ramme på 4 mill. kroner pr. år. For samarbeidsprosjekter med universiteter og høgskoler og godkjente for-

skningsinstitusjoner settes rammen til 8 mill. kroner pr. år. Forslaget er dermed rettet mot å fremme samarbeid mellom ulike aktører i forskningssystemet. Ordningen kan også benyttes til tilskudd til bransjeforskning og til utvekslingsordninger mellom bedrifter og universiteter og høgskoler.

Utvalgets flertall går inn for å utforme ordningen som et fradrag i betalbar skatt, mens et mindretall foreslår at den utformes som en tilskuddsordning og lovfestes i en egen lov. Utvalget legger vekt på at det nye tiltaket ikke skal komme i stedet for direkte finansiering gjennom Norges forskningsråd, men komplettere det eksisterende virkemiddelapparatet.

Med utgangspunkt i FoU-statistikk for 1997 over FoU-aktiviteten i næringslivet har Hervik-utvalget anslått en samlet offentlig finansiering som følge av den foreslåtte ordningen på om lag 0,9 mrd. kroner knyttet til den FoU bedriftene i dag finansierer. Utvalget legger til grunn at til-

skuddet vil styrke den samlede FoU-innsatsen med et tilsvarende beløp. Utvalget antar videre at samlet offentlig finansiering av utvidet aktivitet vil kunne komme opp i om lag 0,8 mrd. kroner etter hvert som ordningen innarbeides, for eksempel over en femårsperiode. Samlet anslag for den offentlige finansieringen i den nye ordningen blir dermed om lag 1,7 mrd. kroner. Utvalget antar at denne offentlige satsingen vil utløse ny og utvidet FoU-innsats i næringslivet på 2,4 mrd. kroner. Til sammen antar utvalget at økningen i Norges FoU-innsats vil kunne bli 4,1 mrd. kroner. Utvalget understreker at beregningene er beheftet med betydelig usikkerhet.

I tillegg til hovedforslaget foreslår Hervik-utvalget også:

Økning av den offentlige finansieringen av de næringsrettede strategiske og brukerstyrte FoU-programmene i Forskningsrådet gjennom en opptrappingsplan på til sammen i størrelsesorden 500 mill. kroner.

- Økning i rammene for SNDs landsdekkende ordninger som risikolån med et beløp i størrelsesorden 200 mill kr .
- Økt tilskudd til FORNY-programmet og utviklingstilskudd under SND.
- En vesentlig økning av rekrutteringsstillinger til forskning i universitetssektoren og oppgradering av det vitenskapelige utstyret.

Ellers peker utvalget på at det må tilrettelegges for økt forskermobilitet mellom Norge og andre land og at forskerrekrutteringen må styrkes.

De statlige egenkapitalvirkemidlene for investeringer i SMB er i dag fordelt på fire ordninger/institusjoner. Dette er SND Invest som investerer direkte i SMB, Venturefondet som er betegnelsen på de statlige eierandelene i regionale venturefond, såkornkapitalordningen hvor staten sammen med private investorer har etablert fem såkornfond og SIVA.

SIVA har også innovasjon og nyetableringer som et satsingsområde. Innenfor dette feltet investerer SIVA i forskjellige typer forsknings- og næringsparker og regionale såkornfond. Videre støtter de opp om inkubatoraktivitet, ved å tilby kontorlokaler og annen infrastruktur til bedrifter i etableringsfasen.

Norges Eksportråd skal bidra til eksport og internasjonalisering av norsk næringsliv ved å styrke norske bedrifters konkurranseevne i utlandet. Eksportrådets kontorer i utlandet yter markedsnære tjenester som kan bidra til at nyvinninger lanseres på det internasjonale markedet på et tidlig stadium.

Eksportrådet har også ansvar for teknologisamarbeidet. Fem kontorer er omgjort etter et nytt konsept, til handels- og teknologikontor. Det å følge med og nyttiggjøre seg den forskning og kunnskapsutvikling som skjer utenfor Norge er svært viktig for norske bedrifter. Handels- og teknologikontorene er lokalisert til områder som teknologisk sett er blant de fremste og mest dynamiske i verden, som Tokyo og San Francisco.

Hervik-utvalget som la fram sin innstilling i mars 2000, har kommet med forslag som berører Forskningsrådet og SND. Hervik-utvalget pekte på at det først og fremst er FoU-aktivitet i privat sektor som er lav i Norge i forhold til andre land. På denne bakgrunn foreslo utvalget å etablere en ny ordning for delfinansiering av FoU-prosjekter i næringslivet. Forslaget er nærmere beskrevet i boks 13.9. Utvalget fremmet også forslag om å styrke flere av de eksisterende ordningene til fremme av FoU og innovasjon.

13.4.9 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Økonomiens evne til omstilling er en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og nedleggelser er viktig og nødvendig for å oppnå omstilling av næringsstrukturen. Denne typen dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak, og om oppbygging av ny og utfasing av gammel virksomhet. Omstilling og nyetablering er imidlertid ikke mål i seg selv, men derimot viktige ledd i en prosess med sikte på økt effektivitet.

Omstillingen i økonomien er betydelig større enn det en får inntrykk av ved å studere aggregerte størrelser. Selv om tall for økonomisk vekst, sysselsetting og arbeidsledighet vanligvis viser en forholdsvis jevn utvikling, foregår det en betydelig utskifting av arbeidsplasser på bedriftsnivå. Nyregistreringene har på 1990-tallet ligget mellom 24 000 og 30 000 foretak pr. år, noe som tilsvarer omtrent 10 prosent av eksisterende foretak. Dette er om lag på linje med gjennomsnittet internasjonalt. Derimot ligger nivået på norsk forskning og utvikling målt som andel av brutto nasjonalprodukt lavere enn gjennomsnittet for OECD. Spesielt er nivået på innovativ aktivitet og forskning- og utvikling i norsk næringsliv relativt lavt i forhold til land det er naturlig å sammenlikne oss med. Et stykke på vei skyldes dette den norske næringsstrukturen. Når en tar Norges spesielle utfordringer i betraktning knyttet til en stagnerende oljevirksomhet, mener utvalget det er nødvendig at det settes i verk tiltak for å øke innsatsen rettet inn mot økt verdiskaping.

For at en skal lykkes i å oppnå økt verdiskaping gjennom innovasjon og nyetablering er det nødvendig at flere virkemidler ses i sammenheng. Forskningsinnsatsen må økes, men dette alene vil neppe gi de ønskede resultater. Kompleksiteten i innovasjonsprosessen tilsier at satsing på et bredt spekter av virkemidler innen flere politikkområder vil være mest effektivt. Det er bl.a. viktig å se på hvorvidt arbeidsstyrkens kompetanse er god nok og om utdanningssystemet i tilstrekkelig grad bygger opp under innovativ aktivitet. Herunder må en vurdere tiltak som kan bidra til samarbeid og kunnskapsoverføring mellom utdannings- og forskningsinstitusjonene og de enkelte virksomheter.

Den nylig avlagte innstillingen fra Hervik-utvalget reiser forslag rettet inn nettopp mot å stimulere til økt FoU- og innovasjonsaktivitet i næringslivet.

Utvalget stiller seg positiv til at det innføres tiltak for å øke nivået på privatfinansierte FoU.

Et godt klima for innovasjon og nyetablering avhenger av en rekke faktorer. Det er vanskelig å utforme virkemidler som dekker over helheten i innovasjonssystemet. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid virkemidlene innrettes slik at de bidrar til innovasjonssystemene fungerer bedre. Samarbeid mellom næringslivet og forskningsinstitusjonene synes å finne sted i for liten grad. Hervik-utvalgets forslag om å kanalisere mer av FoU-støtten gjennom prosjekter der bedrifter samarbeider med universiteter, høyskoler og godkjente forskningsinstitusjoner kan stimulere slikt samarbeid, og er et eksempel på et tiltak som kan bidra til innovasjonssystemenes funksjon.

For å sikre at den offentlige innsatsen brukes på en effektiv måte, er det etter utvalgets vurdering viktig at de ulike ordninger evalueres ordentlig, og at ordninger som ikke fungerer tilfredsstillende endres eller avvikles. Videre er det viktig at den offentlige innsatsen ikke bidrar til å konservere næringsstrukturen, men derimot bidrar til nødvendig omstilling for å øke verdiskapingen i Norge.

Utvalget ser det som positivt at Forskningsrådet og SND gjennom de siste årene har utviklet et nært samarbeid. Utvalget har også merket seg at det er igangsatt en evaluering av SND, og at en evaluering av Forskningsrådet er varslet. Det tas for gitt at det i disse evalueringene ses på muligheter for en ytterligere forbedring av samarbeidet mellom de to institusjonene. Det kan etter utvalgets oppfatning være hensiktsmessig å foreta en samlet vurdering av institusjonenes innretning, med sikte på å avdekke muligheter for en bedre måloppnåelse gjennom mulige synergieffekter.

De omfattende målsettingene som knyttes til offentlig støtte til innovasjon, forskning og utvikling innebærer en betydelig utfordring ved utformingen av virkemidlene. Dersom virkemidlene utformes feil, eller koordineres dårlig, kan gode prosjekter risikere å ikke få støtte fordi de faller mellom de ulike virkemidler, mens svakere prosjekter får gjennomslag. Derfor er det viktig at det klargjøres på hvilket grunnlag eventuell støtte gis. Ved innsats rettet mot økt innovasjon og verdiskaping, må en legge stor vekt på måloppnåelse, og tiltakene bør evalueres løpende. Ved støtte til forskning er det spesielt viktig at en reelt sett legger sterk vekt på høy forskningskvalitet.

SND har de senere årene gjennomført en dreining av virkemiddelbruken fra realinvesteringer og etablerte bedrifter over på kunnskapsinvesteringer og innovasjon. Det vil i tiden framover være viktig at SND ytterligere rendyrker sin rolle innenfor de feltene av kapitalmarkedet som det private markedet ikke selv dekker på en tilfredsstillende måte. Dette betyr at det bør satses ytterligere på innovasjon og myke investeringer. I tillegg bør SND ha økt fokus på å skape og støtte opp under arenaer hvor aktørene i kapitalmarkedet kan møtes, som for eksempel ulike innovasjonsmiljøer. For å gjøre dette bør SND benytte hele sitt spekter av virkemidler.

De statlige egenkapitalvirkemidlene for investeringer i SMB er i dag fordelt på fire ordninger/institusjoner. Dette er SND Invest, Venturefondet (forvaltet av SND Invest), såkornkapitalordningen (forvaltet av SND) og SIVA. I tillegg forvalter SND investeringsfondene for Nordvest-Russland og Øst-Europa, som parallellinvesterer sammen med norske investorer i de aktuelle

områdene. Dette kan være en lite effektiv organisering. Mulighetene for synergier, stordriftsfordeler og en bedre risikoprofil tilsier etter utvalget vurdering at en samlet vurdering av alle egenkapitalordningene bør igangsettes.

Omfanget av gjeldende lover og regler er stort og til dels komplisert å etterleve. Utvalget anbefaler at det gjennomføres tiltak som bidrar til å gjøre lov- og regelverket mindre ressurskrevende særlig for små bedrifter. Utvalget mener det må etableres rutiner som sikrer at utredningsinstruksen bestemmelser i forhold til konsekvenser for næringslivet av nye lover og forskrifter etterleves.

For å bidra til et enklere regelverk for bedrifter i etableringsfasen, vil et pilotprosjekt med bruk av testpanel gjennomføres i regi av Nærings- og handelsdepartementet inneværende år. Dersom erfaringene fra dette pilotprosjektet viser seg å være gode, bør en vurdere å etablere et permanent testpanel for å fremskaffe informasjon om næringslivets forventede byrder ved ny lovgivning, lik det danske «Business Test Panel».

Flere fagmiljøer har pekt på de store muligheter for økt framtidig verdiskaping som ligger i fiskeri, havbruk og utnyttelse av de marine ressursene i vid forstand. De ulike miljøene legger vekt på at det er behov for en betydelig satsing på FoU for at verdiskapingspotensialet skal utløses. Det er knyttet spesielle utfordringer til innovasjon og FoU for en næring som dels består av mange små enheter, og som dels ennå ikke er etablert. For å få utløst verdiskapingspotensialet i denne næringen vil utvalget anbefale at det settes ned et bredt sammensatt utvalg der samfunnsinteresser, næringsinteresser og FoU-institusjoner er representert. Formålet for utvalget må være å utvikle en overordnet strategi for ressursutnytting, kompetanseutvikling, tilrettelegging, konseptutvikling, forenklinger av lover og forskrifter og finansiering i marin sektor, slik at både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske interesser blir godt ivaretatt.

Vedlegg 1

Lønnsforhandlinger og samordning

Torgeir Aarvaag Stokke, Forskningsstiftelsen Fafo

1 Innledning

Vilkårene for samordning av lønnsforhandlingene er tema for dette notatet. Gitt dagens organisasjons- og forhandlingsstruktur, vil samordning av lønnsforhandlingene styrke mulighetene for å drive en vellykket inntektspolitikk. Først redegjøres det for partsorganiseringen og tariffavtalene i arbeidslivet. Deretter rettes søkelyset mot institusjoner og regler som tradisjonelt har bidratt til samordning i Norge, men som i den siste tiden er kommet under press av ulike årsaker. De forhold som berøres, er arbeidsgiverkoordinering, bruk av tvungen lønnsnemnd, forhandlingsordningene i offentlig sektor og Arbeidsrettsrådets forslag til prinsipper for en ny arbeidstvistlov.

2 Organisasjonene

En forutsetning for koordinering av lønnsdannelsen er at partene har myndighet til å representere arbeidstakere og arbeidsgivere. Sammenligninger av styrke og internt samhold i arbeidslivets organisasjoner i forskjellige land plasserer både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i Norge blant de mest sentraliserte i OECD-landene (OECD 1997, Traxler 1999).

2.1 Arbeidsgiversiden

Arbeidsgiverne i privat sektor i Norge er i dag representert av mer enn 50 foreninger. Om lag halvparten av disse er medlem av Næringslivets Hovedorganisasjon, som til sammen representerer mer enn 15 500 bedrifter med rundt 450 000 ansatte. Bedriftene er medlemmer både av NHO og av en landsforening. NHO utøver sterk sentral myndighet over medlemsforeningene og -bedriftene når det gjelder forhandlingsstrategi, arbeidskonflikter og inngåelse av tariffavtaler. Industri, bygg og anlegg, håndverksyrker og tjenestesektoren er alle definert som rekrutteringsområder for NHO, men hovedorganisasjonen står sterkest i industrisektoren. NHOs organisasjonsgrad er spesielt høy innen kjemisk industri og jern- og metallindustri, og målt i sysselsettingsandel dekket NHO rundt 70 prosent av industrisektoren som helhet på midten av 1990-tallet (Stokke 1996). Organisasjonsgraden øker sterkt med bedriftenes størrelse målt i sysselsetting.

Den andre store arbeidsgiverorganisasjonen i privat sektor er Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH), med rundt 10 000 medlemsbedrifter. Sysselsettingen i HSHs medlemsbedrifter er noe usikker, men kan anslås til 150 000 lønnstakere (1999). Medlemmene kommer hovedsakelig fra detalj- og grossisthandelen og deler av servicenæringen. Med virkning fra 1/1–99 ble arbeidsgiverforeningen APO fusjonert med HSH. Dermed har organisasjonen fått en betydelig posisjon innenfor sektorene for private helse- og

sosialtjenester på offentlige planer, kulturvirksomhet, private skole- og undervisningstilbud samt frivillige organisasjoner.

Arbeidsgiverforeningen NAVO ble etablert i 1993 og har medlemsbedrifter som opererer med privat sektors rammebetingelser selv om de fleste er helt eller delvis eid av det offentlige. Antall medlemsbedrifter er 144, og disse har i underkant av 38 000 ansatte (1999). Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA) ble etablert i 1999 gjennom en sammenslåing av arbeidsgiverforeninger for bank- og forsikringsvirksomhet, og representerer 168 medlemsbedrifter med i overkant av 35 000 ansatte. I tillegg finnes viktige arbeidsgiverorganisasjoner innen landbruket, for samvirkebevegelsen og for utenriks skipsfart samt offshoreentreprenører og servicefartøy. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden i privat sektor er på om lag 55 prosent hvis man måler andelen av arbeidstakere i de organiserte bedriftene i forhold til antall lønnstakere i privat sektor (Stokke 2000).

Regjeringen er formelt arbeidsgiver i statssektoren, og lønnsoppgjørene, som dekker om lag 250 000 ansatte (inkludert kommunalt ansatt undervisningspersonale), er Arbeids– og administrasjonsdepartementets ansvar. Kommunesektoren er representert av Kommunenes Sentralforbund (KS), med unntak av Oslo kommune som forhandler selv. Forhandlingene i KS-området dekker rundt 400 000 ansatte. KS har også bedriftsmedlemmer, som elektrisitetsverk, transportselskaper, barnehager, brann- og redningskorps, helse- og sosialinstitusjoner, og vann-, avløp- og renovasjonsselskaper.

Samlet sett er organiseringen på arbeidsgiversiden preget av sterkt sentralisert myndighet, særlig i NHO og i staten, og forholdsvis høy organisasjonsgrad. I privat sektor varierer likevel organisasjonsgraden mellom bransjer, og det største medlemspotensialet ligger i de tjenesteytende næringene. Avgrensede forhandlingsområder har langt på vei hindret rivalisering og konkurranse mellom organisasjonene. Det eksisterer likevel en viss spenning, både innenfor og mellom privat og offentlig sektor. Dette utdypes i avsnitt 5.1.

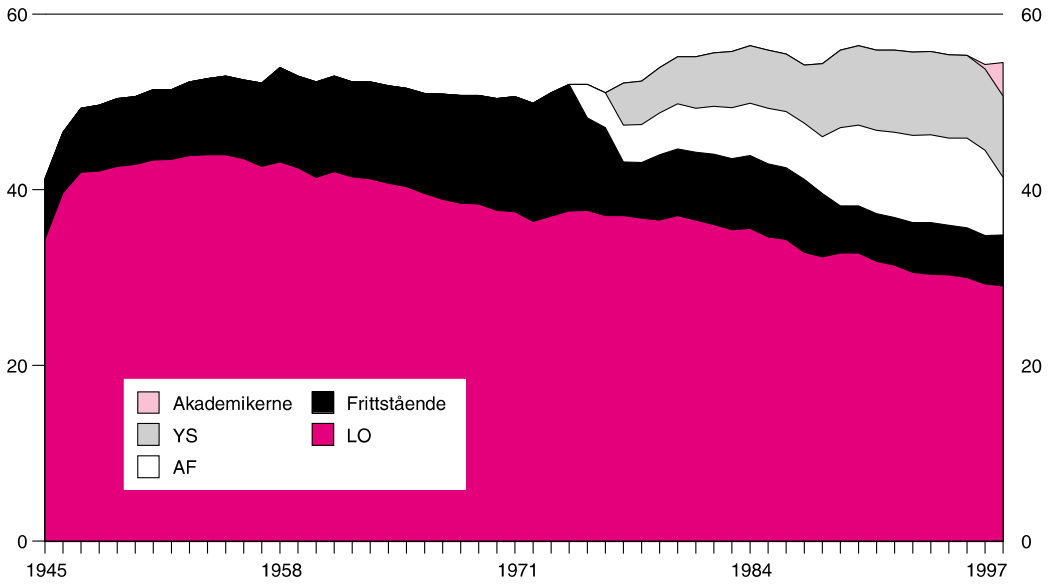
2.2 Arbeidstakersiden

Arbeidstakersiden i Norge er representert gjennom fire hovedorganisasjoner, samt en del mindre, frittstående forbund. Landsorganisasjonen er fortsatt dominerende på arbeidstakersiden. Denne dominansen skyldes både LOs tradisjonelle hegemoni blant arbeidere i industrien, og at LO organiserer en betydelig del av de ansatte i offentlig sektor. LO-tilknyttede forbund hadde 54 prosent av alle organiserte arbeidstakere som medlemmer i 1998/99. LO består av 28 forbund med en samlet medlemsmasse på 828 000 ved utgangen av 1999. Rundt 73 prosent av LO-medlemmene er yrkesaktive. Omtrent 55 prosent av de aktive LO-medlemmene finnes i privat sektor, men offentlig sektors andel øker jevnt. Også kvinneandelen er økende.

Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) ble opprettet på 1970-tallet av eksisterende sammenslutninger og frittstående forbund. YS hadde ved årsskiftet 1999/2000 243 000 medlemmer, hvorav 194 000 var yrkesaktive. 19 forbund er med i YS. Over 60 prosent av de yrkesaktive medlemmene arbeider i offentlig sektor. YS-forbund har ellers et betydelig fotfeste innen finanssektoren. AF ble startet som en hovedorganisasjon for alle med høyere utdanning. Mange av AFs medlemsforbund brøt i 1997/98 ut og dannet Akademikerne, som etter

årsskiftet 1999/2000 har 14 medlemsforbund. Akademikerne har rundt 115 000 medlemmer hvorav 83 000 yrkesaktive lønnstakere (1999/2000). AF hadde etter årsskiftet 1998/99 22 medlemsforbund, med 161 000 medlemmer hvorav 134 000 var yrkesaktive lønnstakere. Etter årsskiftet 1999/2000 gikk blant andre også AFs nest største forbund, NITO, ut. Dermed er AFs medlemstall redusert til 116 500, antallet medlemsforbund er 18.

Organisasjonsgraden fordelt på hovedorganisasjoner



Figur 1.1 Organisasjonsgraden fordelt på hovedorganisasjoner, 1945–1998 [1)]

1) Organisasjonsgraden er basert på medlemstall per 31/12. Forløperne til YS og AF er gruppert som frittstående. De fleste forbund i Akademikerne trådte ut av AF fra og med 1/1 1999, men er likevel inkludert i figuren for 1998. I tabell 1.1 fremgår endringene fra 31/12 1998 til 1/1 1999 når det gjelder AF og Akademikerne. Akademikernes medlemstall for 1997 utgjøres av Den norske lægeforening.

Kilde: Stokke (2000).

Medlemstallet i frittstående forbund kan ved årsskiftet 1999/2000 anslås til 180 000. De største er Norsk Lærerlag (79 000 medlemmer), NITO (45 000 medlemmer), Lederne (13 000 medlemmer), Politiets Fellesforbund (10 000 medlemmer), Norsk Journalistlag (7 800 medlemmer) og Norsk Sjøoffisersforbund (7 800 medlemmer).

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden måles ved å dividere antall organiserte lønnstakere med antall yrkesaktive lønnstakere i arbeidsstyrken. [217] Organisasjonsgraden har vært svært stabil i etterkrigstiden, og har ligget mellom 50 og 57 prosent siden slutten av 1940-tallet. Den vesentligste endringen, er at LO har tapt relativt til andre organisasjoner. Mens LO på 1950-tallet hadde over 80 prosent av de organiserte, er andelen i dag 54 prosent.

På 1990-tallet har LO fortsatt å tape noe, relativt til de andre organisasjonene (jf tabell 1.1). Ellers har den samlede organisasjonsgraden falt svakt siden 1993. Mens sysselsettingen i perioden 1993–1998 vokste med 257 000, økte organisasjonenes medlemstall med kun 106 000. Tall fra tidligere perioder med sterk sysselsettingsvekst kan tyde på at organisasjonene bruker noe tid på å organisere tilstrømningen til arbeidsmarkedet. Foreløpig er det derfor ingen grunn til å dramatisere fallet i organisasjonsgrad.

Tabell 1.1: Lønnstakere totalt, yrkesaktive medlemmer og organisasjonsgrader 1993–1998

	Lønnstakere	LO	%	YS	%	AF	%	Akademikerne	%	Frittstående	%	Organiserte	Organisasjonsgrad
1993	1799000	562921	31,3	174955	9,7	181287	10,1			104359	5,8	1023522	56,9
1994	1834000	568207	31,0	177561	9,7	186528	10,2			109787	6,0	1042083	56,8
1995	1882000	580729	30,9	181065	9,6	190417	10,1			108929	5,8	1061140	56,4
1996	1952000	589283	30,2	184329	9,4	199575	10,2			111772	5,7	1084959	55,6
1997	2011000	593875	29,5	188786	9,4	196321	9,8	10827	0,5	111160	5,5	1100969	54,7
31.12.98	2056000	605151	29,4	192697	9,4	201906	9,8	11291	0,5	118200	5,7	1129245	54,9
01.01.99	2056000	605151	29,4	192697	9,4	134198	6,5	78999	3,8	118200	5,7	1129245	54,9

Kilde: Stokke (2000).

Organisasjonsgraden varierer betydelig etter bransje. I offentlig sektor er over fire av fem organisert, og det er ingen forskjell mellom statlig og kommunal sektor. I privat sektor er organisasjonsgraden 43 prosent (1998), vareproduksjon har 54 prosent, mens tjenesteyting har 34 prosent (jf tabell 1.2). LO er den dominerende hovedorganisasjonen i vareproduksjon, i store deler av privat tjenesteproduksjon, samt i offentlig forretningsdrift og sosial- og velferdstjenester. Bank/forsikring, undervisning/forskning samt offentlig helsevirksomhet er de eneste større områdene hvor andre organisasjoner enn LO har et klart flertall av de organiserte.

Organisasjonsstrukturen er stadig under omdanning. Det pågår samtaler mellom YS og AF om en sammenslåing og avgjørelser ventes i løpet av høsten 2000. Medlemspotensialet for en ny hovedorganisasjon er rundt 300 000, enda høyere hvis frittstående forbund melder seg inn. Mellom Norsk Kommuneforbund (LO) og Norsk Helse- og Sosialforbund (YS) har det siden sommeren

217.For å finne den totale organisasjonsgraden og organisasjonsgraden fordelt på hovedorganisasjoner (figur 1.1 og tabell 1.1), bearbeides organisasjonenes medlemsstatistikk. Det foreligger foreløpig ikke tilstrekkelig opplysninger fra organisasjonene til å beregne organisasjonsgraden ved utgangen av 1999. For å finne organisasjonsgraden etter næring, kjønn og andre karakteristika, benyttes spørreundersøkelser (jf tabell 1.2). I det siste tilfellet blir den samlede organisasjonsgraden og LOs andel noe høyere.

1998 vært utredet og drøftet et mer forpliktende samarbeid, som kan resultere i endringer av hovedorganisasjonstilknytning. Mellom Lærerforbundet (AF) og Norsk Lærerlag (frittstående) pågår det også samtaler om en eventuell sammenslåing.

Det blir ofte hevdet at organisasjonsstrukturen på arbeidstakersiden blir stadig mer fragmentert. Spesielt erfaringene fra første del av 1980-tallet, med forbundsvise lønnsoppgjør i privat sektor og flere store streiker i offentlig sektor, ga grunnlag for antakelser om at et mer segmentert arbeidsmarked ledet til fragmentering og mindre samhold i og mellom organisasjonene (se for eksempel Hernes 1991). Erfaringene siden 1988, med tilbakevending til samordnede oppgjør og en revitalisering av inntektspolitikken, peker i mindre dramatisk retning. Det er videre vanskelig å påvise noen betydelig svekkelse av det interne samholdet i organisasjonene, og nye organisasjonsformer har i en del tilfeller blitt etablert for å møte utviklingen i arbeidsmarkedet. Som eksempler kan nevnes LOs kartellstruktur, og etablering og utvikling av forhandlingssammenslutninger i kommunal sektor i 1983 og 87.

Tabell 1.2: Organisasjonsgraden fordelt på næring og LO/andre, AKU 2. kvartal 1998 [1]

	LO	Andre	Totalt
Privat vareproduksjon	41	13	54
Oljeutvinning/industri	47	13	60
Bygg og anlegg	36	10	46
Primærnæringer	20	20	40
Privat tjenesteproduksjon	18	16	34
Bank/forsikring	9	67	76
Forretningsmessig tjenesteyting	13	18	31
Hotell- og restaurantdrift	23	4	27
Varehandel	16	5	21
Privat transport	26	24	50
Annen privat tjenesteyting	25	19	45
Offentlig sektor	40	43	83
Offentlig administrasjon	42	45	87
Undervisning/forskning	26	55	81
Offentlig forretningsdrift	67	14	81
Helse	26	54	80
Sosial- og velferdstjenester	49	20	69
I alt	31	24	55

1. To prosent oppgir å være organisert, men husker ikke hovedorganisasjonstilknytning. Disse er utelatt fra tabellen.

Kilde: Nergaard (1999), supplert materiale. Offentlig forretningsdrift inkluderer post- og televirksomhet, transport med offentlig eier, elektrisitets- og vannforsyning og kloakk/renovasjon.

Den tidligere strukturen med tre hovedorganisasjoner (LO, YS, AF) var kjennetegnet av konkurranse mellom LO og YS på alle områder bortsett fra finanssektoren. AF samlet både høyskoleutdannede og personer med embetseksamen eller lignende, og opplevde ofte sprikende interesser i lønnspolitikken. Splittelsen av AF samt en eventuell samling av AF og YS vil kunne resultere i en klarere teigdeling av arbeidsmarkedet mellom hovedorganisasjonene, ikke ulikt det svenske mønsteret (LO, TCO, SACO). LO har imidlertid ikke signalisert noen ny vilje til teigdeling med YS, og har i løpet av 1999 også markert sterkere ønske om å rekruttere og prioritere arbeidskraft med høyere utdanning. Slike trekk kan motvirke tendenser i retning av økt teigdeling.

3 Tariffavtalene

3.1 Hovedmønster

Tariffavtaler inngås av en enkeltbedrift eller sammenslutning av bedrifter, og en arbeidstakerorganisasjon. Tariffavtalene finnes på flere nivåer. Overordnede avtaler om forholdet mellom partene, håndtering av tvister, tillitsvalgte, medbestemmelse og lignende kalles hovedavtaler, og inngås som regel mellom en arbeidsgiverorganisasjon og en hovedorganisasjon, eller en del av denne, på arbeidstakersiden. AF/Akademikerne i privat sektor utgjør unntaket her, i og med at kun forbundene er part i eventuelle hovedavtaler og underliggende tariffavtaler. Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår inngås mellom arbeidsgiverorganisasjonene og forbundene. For NHOs del er både landsforeningene og hovedorganisasjonen part i disse avtalene, det samme gjelder i LO (bortsett fra i staten). YS er også part i forbundenes avtaler både med NHO og HSH, men ikke ellers i privat sektor. Andre arbeidsgiverorganisasjoner i privat sektor opererer ikke med landsforeningsstruktur i tariffavtalesammenheng.

I staten bestemmer tjenestetvistloven at hovedtariffavtalen skal inngås med hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden, disse er i dag LO-Stat, YS-Stat, AF og Akademikerne-Stat. Også Norsk Lærerlag deltar på linje med hovedsammenslutningene. Hovedavtalen i staten er også inngått mellom hovedsammenslutningene og staten. NAVO-området er del av privat sektor, men har en tariffavtalestruktur med visse likheter til staten. NAVO-området er delt inn i et fåtall overenskomstområder, og for hvert av disse finnes en tilsvarende partsregulering som i staten. I kommunal sektor opptrer forhandlingssammenslutninger innen hovedorganisasjonene. Disse kan ikke som i staten treffe bindende avgjørelser om revisjon av hovedtariffavtalen, men leder forhandlingene frem til og med meglingsfasen. I APO-området, som nå er en del av HSH, finnes en tilsvarende forhandlingsstruktur. For å utfylle og anvende tariffavtalene på lokalt nivå, inngås særavtaler både i privat og offentlig sektor. I offentlig sektor inngås det også sentrale særavtaler.

Hovedtariffavtalene i statlig og kommunal sektor benytter samme hovedlønnstabell, men avlønning for konkrete yrker og arbeidsoppgaver kan være noe ulik. Arbeidsgiverne inngår en egen hovedtariffavtale med hver av motpartene, i praksis har likevel avtalene vært like innen det statlige og det

kommunale området. Hovedtariffavtalene dekker alle arbeidstakere, uavhengig av om de er organisert eller ikke.

Hovedavtalene er ofte tre- eller fireårige, og revideres i høsthalvåret. Tariffavtalene som regulerer lønns- og arbeidsvilkår er i all hovedsak toårige, og har utløp om våren. 31. mars er det vanligste utløpstidspunktet for arbeideravtaler i industrien. Ellers i privat sektor varierer utløpstidspunktet fra 31. mars for varehandelen, 30. april for blant annet bank- og forsikringsvirksomhet, 31. mai og 30. juni for faste og flyttbare oljeinstallasjoner samt ingeniører og enda senere for enkelte andre funksjonærgrupper. Hovedtariffavtalene i offentlig sektor har utløpstidspunkt 30. april. De fleste tariffavtaler både i privat og offentlig sektor har en mellomoppgjørsklausul som slår fast at det ved utløp av første avtaleår skal opptas forhandlinger på grunnlag av den økonomiske situasjonen, utsiktene for andre avtaleår samt pris- og lønnsutviklingen i første avtaleår. Funksjonæravtaler med utpreget lokal og individuell lønnsdannelse har ikke slik klausul, i stedet inneholder de regler om årlig lønnsvurdering (Grytli og Stokke 1998:24). I tariffrevisjonene våren 2000 ble det imidlertid ikke avtalt noe mellomoppgjør for 2001, i stedet ble lønnstillegg og økt ferie for 2001 fastsatt i avtalene.

3.2 De største avtalene i privat sektor

Det finnes ingen statistikk over hvor mange tariffavtaler som inngås. Tariffavtalene kan variere fra å være landsdekkende til bare å gjelde en gruppe arbeidstakere i en enkelt bedrift, og bedriften kan være bundet av flere tariffavtaler. Opptellinger i privat sektor antyder at det finnes minst 450 tariffavtaler hvor en arbeidsgiverorganisasjon inngår som part (Grytli og Stokke 1998). Ikke alle disse avtalene er landsdekkende, og mange avtaler er utviklet for enkeltbedrifter av større eller mindre omfang.

Den største tariffavtalen i privat sektor er Verkstedsoverenskomsten mellom Fellesforbundet/LO og Teknologibedriftenes Landsforening/NHO, som dekker 35–40 000 medlemmer av Fellesforbundet og nesten 600 NHO-bedrifter. I tillegg dekkes uorganiserte arbeidstakerne i NHO-bedriftene gjennom tariffavtalens ufravikelighetsvirkninger. Fellesforbundet binder også uorganiserte enkeltbedrifter med den samme tariffavtalen. I tabell 1.3 er de største avtalene i privat sektor (utenom NAVO- og det tidligere APO-området) gjengitt. Omfanget refererer til hvor mange organiserte arbeidstakere dekket av avtalen som forbundet har i arbeidsgiverorganisasjonens medlemsbedrifter. I tillegg kommer altså uorganiserte arbeidstakere, samt eventuelle bedrifter utenfor arbeidsgiverorganisasjonen som forbundet har inngått samme avtale med.

Med unntak av Fellesoverenskomsten for byggfag, som ble etablert i 1992, har det ikke vært noen omfattende sanering eller sammenslåing av tariffavtaler de siste tiårene. Dette i motsetning til for eksempel utviklingen i Danmark, hvor en minstelønnsavtale for arbeidere dekker store deler av industrien. Under forbundsvise oppgjør i Norge kan den i sammenligning lave utbredelsen av de største tariffavtalene ha betydning for legitimiteten til frontfagene.

Tariffavtalene i privat sektor tjener ofte som grensesettere mellom forbund, slik at kun ett forbund er part i hver avtale. Tariffavtalene kan angi et tariffområde som er næringsmessig avgrenset, eller en slik avgrensing kan ligge

implisitt i hvordan tariffavtalene binder bedrifter (Evju 1982:19ff, Thorkildsen 1996). Tariffavtalene har også ofte en avgrensning til (grupper av) arbeidere eller funksjonærer (A/F i tabell 1.3). Uttrykket «vertikal tariffavtale» nyttes om avtaler som dekker både arbeidere og funksjonærer. Det finnes få slike i privat sektor, mens hovedtariffavtalene i offentlig sektor er vertikale.

Tariffavtalene i privat sektor kan grupperes på forskjellige vis. Skillet mellom arbeider- og funksjonæravtaler er allerede nevnt. Arbeideravtalene er som regel utviklet for én bransje eller deler av den, og de fleste bedriftene finnes for NHOs del innen én landsforening. Arbeideravtalene er som regel mer detaljerte enn funksjonæravtalene når det gjelder materielt innhold, og for lønnsdannelsen sin del skilles det mellom normallønnsavtaler og minstelønnsavtaler. Dette skillet refererer til hvordan lønnsdannelsen faktisk finner sted, og teksten i tariffavtalene er ofte ikke tilstrekkelig til å klassifisere avtalene. De samordnede forhandlingene i LO-NHO-området på 1990-tallet har gjort klassifiseringen lettere, i og med at de sentrale lønnstilleggene i flere oppgjør ble differensiert etter hvorvidt tariffavtalene har lokal forhandlingsrett eller ikke. Normallønnsavtalene regulerer lønnsfastsettelsen på en sentral og uttømmende måte, det er altså ikke adgang til lokale forhandlinger. Minstelønnsavtalene fastsetter det minste som skal betales en kategori arbeidstakere. Ut over dette kan det gis tillegg, basert på kriterier fastsatt i avtalen. Minstelønnsavtalene dekker klart flere arbeidstakere enn normallønnsavtalene.

Tabell 1.3: De største tariffavtalene i privat sektor, 2000

Avtale	Arbeidsgiverpart	Arbeidstakerpart	Hovedorganisasjon	A/F	Lønnsdannelse	Organiserte
Verkstedsoverenskomsten	NHO/TBL	Fellesforbundet/LO	LO	A	Minstelønn	37 000
Sentraloverenskomst (bank)	FA	Finansforbundet	YS	F	Minstelønn	20 000
Fellesoverenskomsten for byggfag	NHO/BNL	Fellesforbundet/LO	LO	A	Minstelønn	14 500
Overenskomst NITO	NHO	NITO	Frittstående	F	Uten lønnssatser	11 000
Landsoverenskomst	SamFo	HK/LO	LO	F	Minstelønn	10 500
Hovedavtalen NIF	NHO	NIF	Akademikerne	F	Uten lønnssatser	10 000
Landsoverenskomsten	HSH	HK/LO	LO	F	Minstelønn	10 000
Elektrofagene	NHO/TELFO	NEKF/LO	LO	A	Normallønn	9 500
Hotell- og restaurant-riksavtalen	NHO/RBL	HRAF/LO	LO	A	Normallønn	8 000
Byggeindustrien	NHO/BNL	Fellesforbundet/LO	LO	A	Minstelønn	8 000
Forsikringsoverenskomst	FA	Finansforbundet	YS	F	Minstelønn	6 500
Lederavtalen	NHO	Lederne	Frittstående	F	Uten lønnssatser	6 000

Kilde: Opplysninger fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Omfangstallene er avrundet, og oppdateringen av dem kan i noen tilfeller være forsinket. A=arbeidere og F=funksjonærer.

Funksjonæravtalene er i de aller fleste tilfeller mer bransjeovergripende enn arbeideravtalene. For eksempel dekker NITOs overenskomst NHO-bedrifter fra 24 forskjellige landsforeninger, og det er kun NHO sentralt som er part i avtalen. Denne og en rekke andre funksjonæravtaler opererer ikke med lønnssatser, men lønnsbestemmelsene er begrenset til en omtale av den lokale prosedyren for lønnsfastsettelse. Utenfor NHO finnes det flere store funksjonæravtaler utviklet for spesielle bransjer, som Landsoverenskomsten LO/HK-HSH. Denne avtalen er sammen med Landsoverenskomsten LO/HK-SamFo de viktigste tariffavtalene innen varehandelen, og begge er minstelønnsavtaler.

3.3 Tariffavtaledekningen

Tariffavtalen har virkninger ut over partsforholdet. Gjennom avtale- og rettspraksis er det utviklet ufravikelighetsnormer, som gjør at den tariffbundne arbeidsgiveren er forpliktet overfor sin tariffmotpart (arbeidstakerorganisasjonen) til å praktisere tariffavtalens vilkår overfor uorganiserte i bedriften som faller inn under tariffavtalens gyldighetsområde (Evju 1982:22, Thorkildsen 1996:63f). Det er likevel ingen nødvendig sammenheng mellom det å være organisert i en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon og det å være dekket eller bundet av en tariffavtale. Hovedregelen i privat sektor er at tariffavtalene må settes i funksjon. Hovedavtalene LO-NHO, NHO-YS, LO-HSH og YS-HSH samt LO og YS sine hovedavtaler med Landbrukets Arbeidsgiverforening (LA) setter i tillegg krav om at en viss andel arbeidstakere må være organisert før det kan kreves tariffavtale.

Innen offentlig sektor er situasjonen enklere. Det antas at tariffavtaler inngått av en arbeidsgiver i offentlig sektor også må praktiseres overfor uorganiserte arbeidstakere. I staten sikres dette gjennom behandlingen av hovedtariffavtalen i Stortinget. I kommunal sektor antas det at ulovfestede forvaltningsrettslige likebehandlingsnormer har en tilsvarende virkning. Tariffavtaledekningen i offentlig sektor kan derfor settes til 100 prosent.

Tariffavtaledekningen i privat sektor kan måles på forskjellige måter. Avtalefestet pensjon (AFP) ble innført ved lønnsoppgjøret i 1988, og dekker alle arbeidstakere i en bedrift forutsatt at denne er med i ordningen. En tariffavtale dekker bare de stillingsgrupper eller funksjoner som avtalen angir, og det er ikke uvanlig at en bedrift er bundet av mer enn en avtale eller at en avtale bare dekker deler av de ansatte i bedriften. I Stokke (1998a) argumenteres det derfor for at dekningen av AFP kan brukes som grunnlag for å gi et øvre anslag på tariffavtaledekningen.

AFP er tatt inn i svært mange tariffavtaler i privat sektor. Ved å knytte bedriftsopplysninger til Arbeidstakerregisteret (ATR), har Felleskontoret for LO/NHO-ordningene kunnet opplyse om antall arbeidstakere ansatt i de bedriftene som omfattes av den AFP-ordningen som Felleskontoret administrerer. En oversikt basert på tall fra 2. kvartal 1999 er gjengitt i tabell 1.4.

Tabell 1.4: Organisasjoner, bedrifter og arbeidstakere dekket av AFP, 2. kvartal 1999

Organisasjon	Antall bedrifter	Antall arbeidstakere
A-pressens Tarifforening	64	3153
Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening	28	268
Arbeidsmarkedsbedriftenes Landsforening	96	7000
Arbeidssamvirkenes Landsforening	30	286
Glassbransjeforbundet i Norge	38	1167
HSH	1632	39387
Landbrukets Arbeidsgiverforening	390	12518
Maskinentreprenørenes Forbund	134	2123
Norges Lastebileier Forbund	42	1236
Norges Rederiforbund	6	1909
NHO	5602	386245
Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon	352	20830
Studentsamskipnadens Arbeidsgiverforening	27	1864
Direkteavtaler, LO-forbund	4954	92997
Direkteavtaler, YS-forbund	254	5577
SUM	13649	576560

Antall lønnstakere i ATR ligger noe lavere enn i Arbeidskraftundersøkelsene (AKU), underrapporteringen er på 3–4 prosent i de største områdene av privat sektor (Stokke 1998a). Det gir grunnlag for å øke antallet lønnstakere dekket av AFP til 600 000. De tariffavtaledekkede områdene som faller utenfor denne AFP-ordningen, er tariffavtaler innenfor bank- og forsikringsvirksomhet, skipsfart, apotek samt NITOs, NIFs og noen andre funksjonærforbunds avtaler med uorganiserte arbeidsgivere. Her er det enten egne AFP-ordninger, eller tariffavtalene mangler AFP. På basis av opplysninger fra organisasjonene kan antall tariffavtaledekkede økes til 675 000. I tillegg kommer NAVO- og det tidligere APO-området, som er en del av privat sektor, men som står utenfor denne AFP-ordningen. Totalt gir det et anslag på 730 000 tariffavtaledekkede. I følge Arbeidskraftundersøkelsene i 1998, var antallet lønnstakere i privat sektor gjennomsnittlig 1 321 000. Det gir et anslag på tariffavtaledekning, basert på dekning av avtalefestet pensjon med tillegg, på 55 prosent av privat sektor. Tilsvarende beregninger for 1997 ga samme nivå (Stokke 1998a).

Anslaget er basert på dekning av avtalefestet pensjon, og er derfor sannsynligvis høyere enn tariffavtaledekningen. Selv med innslag av usikkerhet i anslagene, kan en derfor si at det er vanskelig å anta en tariffavtaledekning i privat sektor i Norge på over 55 prosent For arbeidsmarkedet totalt, gir det en tariffavtaledekning på maksimalt 71 prosent av alle lønnstakere.

Mens organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge kan betraktes som middels til høy sammenlignet med andre europeiske land, er tariffavtaledekningen lav. Av vestlige land hvor det foreligger pålitelige tall, har kun

Sveits, Storbritannia og USA en lavere tariffavtaledekning enn Norge. En vesentlig forklaring på den høye tariffavtaledekningen i mange land, er bruken av ekstensjonsmekanismer som med støtte i lovgivningen utvider tariffavtalenes dekning fra det enkelte partsforhold til en geografisk region, bransje eller lignende (jf Traxler 1996). Slike ekstensjonsmekanismer finnes også i Norge (jf lov om allmenngjøring av tariffavtaler), men er begrenset til utenlandske arbeidstakere og er hittil ikke tatt i bruk.

Vi vet lite om hva tariffavtaleregulering betyr for variasjon i de individuelle lønns- og arbeidsvilkårene. Når det benyttes spørreundersøkelser, svarer rundt eller i overkant av 60 prosent av de ansatte i privat sektor at lønns- og arbeidsvilkår helt eller delvis er regulert av tariffavtale (jf Nergaard 1999). Særlig innen deler av tjenesteytende sektor, som hotell- og restaurantdrift og varehandel hvor organisasjonsgraden er lav, gir denne målemåten for tariffavtaledekning høyere anslag enn forventet. Det kan tyde på at tariffavtalene har virkning også i bedrifter som ikke er bundet av slike, ved at man for eksempel «følger tariffen» når det gjelder lønn eller andre standarder fastlagt gjennom avtalene. Det er ikke gjort studier av lønnsforskjeller mellom arbeidstakere som oppgir å være tariffdekket og de som ikke er dekket. Studier av lønnsforskjeller mellom organiserte og uorganiserte arbeidstakere finner at det er en viss positiv effekt av organisasjonsmedlemskap på lønn i privat sektor, selv om den er liten sammenlignet med andre land (jf Mastekaasa 1993).

4 Tariffoppgjør

Siden 1964 har tariffavtalenes varighet vært to år, både i privat og offentlig sektor i Norge. Revisjonsrekkefølgen og avtalenes utløpstidspunkt i løpet av året har endret seg lite. Stabiliteten som skapes ved at tariffavtalenes utløpstidspunkt i liten grad har vært forhandlingstema, skal ikke undervurderes. I Sverige ble tariffavtalenes varighet og utløpstidspunkt benyttet til å svekke samordningen i forhandlingene fra slutten av 1960-tallet (Elvander 1988, Kjellberg 1998). Ulike organisasjoner brukte avtalenes varighet dels for å vanskeliggjøre sammenligninger av lønnsvekst mellom grupper, og dels for å forhandle på gunstigst mulig tidspunkt. I Danmark har også varigheten på tariffavtalene vekslet noe, men varigheten har i større grad enn i Sverige vært felles for store grupper av tariffavtaler og revisjonsrekkefølgen har vært mer stabil. En eventuell overgang til lengre avtaleperioder i Norge vil i seg selv ikke svekke samordningen, så lenge overgangen gjelder alle og ikke påvirker revisjonsrekkefølgen.

Under hovedoppgjørene annet hvert år kommer hele innholdet i tariffavtalene opp til revisjon. I utgangspunktet er alle tariffoppgjør forbundsvise, eller mer presist tariffavtale- eller overenskomstvise, ved at den enkelte avtale er gjenstand for revisjon. Samordnede forhandlinger betegner de oppgjørene hvor LO og NHO forhandler på vegne av sine medlemsforbund, og hvor kravene har mer generell og avtaleovergripende karakter. Både LO og NHO er part i tariffavtalene og har myndighet til å koordinere forhandlingene. I praksis er det LO som ved en representantskapsbehandling i begynnelsen av året avgjør oppgjørsformen.

Kombinasjoner av samordnede og forbundsvise oppgjør har også forekommet, som i 1980 og 1990. I hovedoppgjør er det vanlig at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden avholder uravstemning. Ved samordnede oppgjør legges stemmetallene sammen, mens ved forbundsvise oppgjør stemmes det over den enkelte tariffavtale. HSH er etterhvert part i et betydelig antall tariffavtaler, noe som gjør at problemstillingen samordnede kontra forbundsvise oppgjør også der har økende betydning. I privat sektor ellers gir det mindre mening å skille mellom samordnede og forbundsvise oppgjør, i og med at antallet tariffavtaler per arbeidsgiverorganisasjon er langt lavere. Verken YS, AF eller Akademikerne har noen vedtektsmessig forhandlingskompetanse på vegne av sine medlemsforbund. Forbundene reforhandler derfor tariffavtalene på selvstendig grunnlag. Oppgjørene i offentlig sektor og i NAVO-områdene er alltid samordnet, i kommunal sektor har likevel det enkelte forbund endelig avgjørelsesmyndighet og kan bryte med forhandlingssammenslutningen.

Mellomoppgjørene i LO-NHO-området er alltid samordnet. Det forhandles i utgangspunktet bare om lønn, men forhandlingene kan også omfatte andre forhold (som for eksempel etter- og videreutdanningsreformen i 1999) hvis partene er enige om det. Endelig godkjennelse av resultatene skjer i representative organer. For 2001 er det ikke avtalt noe mellomoppgjør i LO-NHO-området, i stedet er lønnstillegg og økt ferie for 2001 allerede fastsatt i avtalen. I praksis opptrer også YS samordnet overfor NHO i mellomoppgjørene når det gjelder tariffavtaler med mellomoppgjørsklausul. Tariffavtalene til forbund i Akademikerne i privat sektor har ikke mellomoppgjørsklausul, mens AF-forbundene har svært få tariffavtaler i privat sektor

Det høye antallet tariffavtaler som jevnlig skal revideres, stiller krav til koordinering. Særlig aktuelt blir koordinering når de dominerende organisasjonene forsøker å gjennomføre en moderat lønnspolitikk, slik tilfellet har vært i Norge siden slutten av 1980-tallet. Aktørene i forbundsvise og samordnede forhandlinger kan sies å stå overfor et kollektivt handlingsproblem (jf Elvander 1988:19, Scheuer 1993:245). Aktørene samlet kan ha interesse av lave nominelle lønnsøkninger og lav inflasjon, mens enkeltaktører kan velge å forfølge mer kortsiktige interesser i høye nominelle lønnstillegg. Dette potensielle «gratispassasjerproblemet» kan løses enten ved samarbeid eller tvang, og samarbeidsstrategien er avhengig av antall aktører. Lønnsendringer påvirker sysselsettingssituasjonen og prisveksten, og jo større en lønnstakerorganisasjon eller arbeidsgiverorganisasjon er, desto mer av den samlede sysselsettingsvirkning vil bli inkorporert i dens preferanser og tatt hensyn til i forhandlingene. Men den første arbeidstakerorganisasjonen av betydning som inngår en ny tariffavtale i forbindelse med en omfattende revisjon, har ingen garanti for at andre følger samme mønster. Etterfølgere kan søke å opptre som «gratispassasjerer», ved å kreve eller tilby høyere ytelser samtidig som de får del i de godene som moderate ytelser til flertallet gir. Hvis etterfølgerne oppnår noe ekstra, vil andre grupper fristes til samme strategi i neste forhandlingsrunde.

For å bidra til løsning av dette kollektive handlingsproblemet og oppnå maksimal oppslutning om en løsning, kreves enten en sterk normativ binding

rettet mot etternølere, eller sanksjoner. Tre vilkår som styrker evnen til koordinering og som lenge har preget norske tariffrevisjoner, er:

– Vellykket koordinering trenger mekanismer som kan omdanne det man kan kalle 90 %-løsninger til helhetsløsninger, altså omdanne løsninger som preger majoriteten av arbeidsmarkedet til løsninger som gjelder alle
– Vellykket koordinering er avhengig av oppslutning fra de organisasjoner som betraktes som legitime parter
– Vellykket koordinering fordrer et smidig forhandlingssystem som fremmer sterke organisasjoner, særlig gjelder det i de vertikale relasjonene innen hovedorganisasjonene og forbundene – altså mellom hovedorganisasjon og forbund og mellom forbund og medlemmer

Disse vilkårene er i dag likevel under press fra forskjellige hold. I det følgende drøftes noen utfordringer og mulige løsninger i forbindelse med vilkårene. Trekk fra 1998-oppgjøret brukes i flere tilfeller som eksempler på utfordringene. Dette oppgjøret representerte ikke noen aktiv inntektspolitisk innsats, og illustrerer slik hvordan inntektspolitikken i Norge går i bølger. Arbeidstakersiden har alltid hatt problemer med moderasjon og valg av oppgjørsform i gode økonomiske tider. Det er klare likheter mellom 1998-oppgjøret og de forbundsvise forhandlingene i 1961, 1974 og 1986. Likevel var det trekk ved 1998-oppgjøret som varslet utfordringer for fremtidig inntektspolitikk. Noen av disse trekkene var nokså nye, mens andre representerte forsterkninger av utfordringer som har vært til stede i lengre tid.

5 Helhetsløsninger

Samordnede oppgjør i LO-NHO-området eller forbundsvise oppgjør med frontfag, har vært et viktig styringsredskap for å oppnå koordinering. Begge er basert på at LO og NHO som hovedorganisasjoner er part i tariffavtalene, og at de kan legge bindende føringer for forbund og landsforeninger. Samordnede oppgjør eller frontfag etablerer en mal for endringer i lønns- og arbeidsvilkår, og en sterk arbeidsgiverside hvor NHO har innflytelse på landsforeningenes strategi, har stort sett sikret at de tiltenkte frontfagene forhandler først og at andre avtaleområder følger opp. Tradisjonelt har det i forbindelse med forbundsvise oppgjør vært behov for to frontfag, ett som representerer den konkurranseutsatte industriens minstelønnssystemer og ett som representerer normallønns- eller lavtlønnsfagene. Det andre frontfaget har i tillegg som funksjon å gi en antydning om hva den samlede lønnsveksten kan bli. Deretter er det opp til andre parter å implementere denne malen i sine avtaleområder.

5.1 Arbeidsgiversiden

I 1998 var det en forhandlingsløsning uten megling innen varehandelen (HK/LO-HSH), altså utenfor LO-NHO-området, som ble ferdig som andre frontfag. Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for at dette området, som er nokså stort, kan legge en mal for hva som er tålelig i lavtlønnsbransjer. Mye tyder imidlertid på at det ikke lå tilstrekkelig koordinering bak denne rekkefølgen, NHO var overrasket over løsningen, og den forverret andre arbeidsgiveres

betingelser i lavtlønnsbransjer som var i forhandlinger. Resultatet med 5 kroner i generelt tillegg ble blant annet begrunnet fra HSH i ønsket om å endre lavtlønnsprofilen slik at næringen fremstår som mer attraktiv på arbeidsmarkedet. En slik intern begrunnelse trenger ikke passe andre lavtlønnsbransjer.

Senere i 1998-oppgjøret ble det streiker innen busstransport, både i NHOs og NAVOs medlemsbedrifter. NAVO-streiken ble avsluttet først, og flere uorganiserte busselskaper som i tråd med de nye hovedavtalebestemmelsene var inkludert i konflikten, valgte å undertegne den nye NAVO-avtalen i stedet for NHO-avtalen som de tidligere hadde vært bundet av. Dette kompliserte NHO-bedriftenes situasjon, og førte til en forlengelse av konflikten. At arbeidsgivere i konflikt svekkes på denne måten, er et nokså nytt fenomen i Norge.

Begge disse hendelsene illustrerer at arbeidsgiversiden ikke er like ukomplisert som den tidligere har vært. Den norske arbeidsgiverorganiseringen i privat sektor er i utgangspunktet fragmentert, med over 50 organisasjoner hvorav rundt 25 er samlet i NHO. Det eksisterer en viss koordinering mellom NHO og de andre organisasjonene i forkant av oppgjørene, men lite underveis. Tidligere har andre arbeidsgiverorganisasjoner holdt seg i ro inntil NHOs landsforeninger har forhandlet ferdig for frontfagenes del. Denne tradisjonen ble brutt i 1998. [218]

Arbeidsgiversiden er ellers preget av økt medlemskonkurranse innen en del bransjer, særlig mellom NHO, HSH, NAVO og Landbrukets Arbeidsgiverforening. I forbindelse med konkurranseutsetting, privatisering og selskapsdannelser innen offentlig sektor, har det også vært diskusjon om arbeidsgiverorganiseringen. Det er ikke nødvendigvis noe negativt i at NHOs tradisjonelle dominans utsettes for konkurranse, problemene oppstår når konkurransen leder til at koordineringen på arbeidsgiversiden i privat sektor svekkes. I forhold til inntektspolitikken betyr det at i tilfeller hvor hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden ikke ønsker eller klarer å opptre samordnet, så vil også arbeidsgiversiden være svekket i sin evne til å frembringe fellesløsninger. [219]

I Sverige har arbeidsgiversiden blitt gradvis svekket i løpet av de siste to tiårene, og det finnes flere eksempler på hvilke konsekvenser det kan ha for lønnsoppgjørene. [220] I 1995, da meglingen for svensk verkstedindustri var i gang i begynnelsen av april, kom det en overraskende melding om at man innen papirindustrien hadde forhandlet ferdig en treårig tariffavtale på et betydelig høyere økonomisk nivå enn det meglerne i verkstedindustrien hadde tenkt seg. Papirindustrien hadde i 1994 opplevd bedre økonomiske konjunkturer enn privat sektor ellers, og de årlige tarifftilleggene på rundt 4 prosent ble straks krevd også av andre arbeidstakerforbund. Både Verkstadsföreningen og Handelsarbetsgivarna i Sverige, som mente de var tiltenkt rollen som

218. Varehandelen ble ferdig som andre frontfag også i 1996, men da hadde rekkefølgen ikke tilsvarende betydning for resten av lønnsoppgjøret. I 1996 var det blant annet streik i hotell- og restaurantbransjen, og deler av det generelle tillegget i varehandelen var begrunnet i innføring av et nytt lønnssystem.

219. Det kan innvendes at i busstreikene var forbundene på arbeidstakersiden nettopp samordnet. Resultatene av busstreikene fikk heller ingen vesentlig betydning for resten av lønnsoppgjøret i 1998. En tilsvarende konflikt innenfor andre avtaleområder kan derimot få vesentlig større konsekvenser for lønnsdannelsen.

220. Se for eksempel Elvander (1996), Stokke (1998b:509-527).

frontfag, hevdet at de ikke var informert på forhånd om en mulig forhandlingsløsningen innen papir. Samtidig fantes det ingen turordning eller lignende fra den svenske arbeidsgiverforeningen SAF sin side, og samordningsbestrebelsene i svensk LO hadde brutt sammen på et tidligere tidspunkt. Når det gjennomføres forbundsvise forhandlinger, noe som er regelen i Sverige, er dermed arbeidsgiversiden blitt svært sårbar ved at tidlige gjennombrudd på områder som ikke er tenkt som frontfag får virkning for hele arbeidsmarkedet.

Forholdene i Norge er klart forskjellig fra Sverige, men trekkene ved 1998-oppgjøret i Norge kan tyde på at forhandlingstradisjonen med frontfag ikke var like befestet som tidligere på arbeidsgiversiden. Dette er en ny situasjon, som i vesentlig grad kan svekke vilkårene for fremtidig samordning hvis den ikke settes under diskusjon tidlig. 1999-oppgjøret forløp derimot med mindre friksjon, noe som kan ha sammenheng med den brede enigheten i Arntsen-utvalget (NOU 1999:14) og at dette utvalget langt på vei fungerte som en erstatning for frontfag. Det er ingen tradisjon i Norge for at myndighetene griper regulerende inn i disse sidene ved forløpet av lønnsoppgjør, det burde det heller ikke være behov for. [221] Konklusjonen blir derfor at arbeidsgiverorganisasjonene selv burde klare å drøfte seg frem til løsninger.

5.2 Tvungen lønnsnemnd

En sterk arbeidsgiverside er likevel ikke noen garanti mot at det iverksettes streiker blant grupper som nekter å innordne seg frontfagenes normgivende rolle. I Norge forekommer slike streiker nokså ofte, både i privat og offentlig sektor. Det tradisjonelle virkemiddelet har vært at myndighetene griper inn i slike streiker med tvungen voldgift, ved å henvise tvisten til Rikslønnsnemnda. Slike inngrep forekommer både i privat og offentlig sektor, og både når LO-forbund og forbund utenfor streiker.

Tre storstreiker i kommunal sektor på 1980- og 90-tallet ble ledet av Norsk Kommuneforbund (LO). Alle streikene kan ikke kalles like militante, men de ble stanset ved bruk av tvungen lønnsnemnd. Både historisk og i de senere år har tvungen lønnsnemnd likevel vært mest brukt for å stoppe frittstående forbund i privat sektor. Fram til 1970-tallet var innenriks og utenriks skipsfart hjemsøkt av rivalisering mellom arbeidstakerorganisasjoner, og særlig styrmenn og maskinister var hyppig i Rikslønnsnemnda. Senere har bruken av tvungen lønnsnemnd vært avgjørende for å hindre arbeidstakerne i å utnytte det man kan kalle grunnrentene i oljesektoren. Lønnsevnen er i denne sektoren en helt annen enn ellers i næringslivet, og arbeidsgiverne har ved flere anledninger vært fristet til å gi etter for krav som ville bryte med profilen i lønnsoppgjøret. Derfor har myndighetenes nokså systematiske inngrep med tvungen lønnsnemnd siden 1980 kunnet forhindre effektive streiker, og man har unngått at oljeselskaper har brutt ut av arbeidsgiverorganisasjonenes felleslinje.

Historisk har begrunnelser for myndighetenes inngrep variert betydelig. Noen ganger har det vært organisasjonsforhold på arbeidstakersiden, andre

221.I 1980 var likevel forhandlingsrekkefølgen regulert ved lov, i den forstand at det var forbudt å varsle plassfratredelse før avstemningene i LO-N.A.F.-oppgjøret var avsluttet. Se Stokke (1998b:242f).

ganger mer samfunnsøkonomiske motiver, andre ganger igjen kan det ha vært nokså lokale forhold. Hensynet til befolkningens liv og helse eller annen opprettholdelse av samfunnsmessig nødvendig virksomhet har historisk ikke vært noen rød tråd i begrunnelsene for inngrepene. Først på begynnelsen av 1980-tallet ble det klart at det kunne medføre folkerettslige problemer å bruke tvungen lønnsnemnd i andre tilfeller enn der hvor konflikt truet samfunnsmessig nødvendig virksomhet. Selv om det fremdeles diskuteres hvor sterke bindinger folkeretten legger på bruken av tvungen lønnsnemnd, er kritikk fra folkerettslige instanser blitt et politisk problem for regjering og Storting. [222]

I 1998-oppgjøret ble det grepet inn med tvungen lønnsnemnd i fire tilfeller, og alle hadde som hovedbegrunnelse at konfliktene kunne true til liv og helse. Ingen av inngrepene har medført klage til folkerettslige instanser. At inngrepene kunne begrunnes med hensynet til liv og helse, kan imidlertid skyldes like mye tilfeldige forhold som styrket selvbinding fra myndighetenes side. Det forekom få typiske utbryterstreiker i privat sektor i 1998, og noen alvorlig prøve på om myndighetene klarer å holde bruken av tvungen lønnsnemnd innenfor folkerettslige rammer har man derfor ikke hatt.

Hvis bruken av tvungen lønnsnemnd settes under ytterligere press, mister myndighetene et viktig virkemiddel i inntektspolitikken fordi det tillates effektive mindretallsstreiker. Det bør være av sentral interesse å drøfte om det finnes alternativer. Det har vært lansert forslag om et sterkere ufravikelighetsprinsipp, samt om en annen meglingsordning. Disse forslagene kommenteres senere.

6 Oppslutning fra legitime parter

Forholdet mellom lønnsdannelsen i frontfagene og offentlig sektor følger i Norge det som kalles *hovedkursen* for lønnsdannelsen, som er utledet av Aukrust-modellen og aktualisert senest i forbindelse med Arntsen-utvalget i 1999. Hovedkursen går ut på at rammene for lønnsveksten bør settes i de mest konkurranseutsatte områdene, fordi her disiplineres lønnsveksten av verdensmarkedet. Historisk er det enten et samordnet LO-NHO-oppgjør eller frontfag som i Norge har etablert rammer for lønnsveksten, som så er forsøkt ført videre i øvrig privat sektor og i offentlig sektor. Her skal særlig offentlig sektor belyses.

Hovedkursen i seg selv sier ingenting om lønns- og inntektsfordelingen, men tar utgangspunkt i en gitt fordeling som så reproduseres ved hjelp av økonomiske rammer satt i de mest konkurranseutsatte næringer. I offentlig sektor har det alltid vært en viss misnøye med hovedkursen, og misnøyen er blitt sterkere på 1990-tallet – uttrykt blant annet ved en rekke streiker i regi av forbund og hovedsammenslutninger som organiserer arbeidstakergrupper med høyere utdanning. Misnøyen kan i utgangspunktet tolkes i to forskjellige retninger, enten som en opposisjon mot *selve prinsippet om hovedkursen* , altså mot at det gis en ramme, eller mot måten rammen er blitt etablert og fordelt på. Noen strid i retning av at offentlig sektor over tid bør ha høyere rammer

222.Utviklingen av det norske «ILO-problemet» er nærmere belyst i Stokke (1998b:395-400). Også andre folkerettslige rammer er relevante, se NOU 1996:14, avsnitt 3.7.

enn de mest konkurranseutsatte næringene, har vi imidlertid ikke hatt i Norge. Derfor bør opposisjonen i offentlig sektor først og fremst tolkes som en opposisjon mot måten rammen etableres og fordeles på. Opposisjonen har økt på 1990-tallet, blant annet fordi lønnsspredningen i offentlig sektor har blitt mindre. Avkastningen av utdanning er dermed redusert, og forskjellene til lønnsnivået for tilsvarende yrker i privat sektor har økt.

I Danmark og Sverige har lønnsdannelsen i offentlig sektor gjennomgått store endringer siden midten av 1980-tallet. I Sverige inntraff det man kan kalle slaget om lønnsspredningen i offentlig sektor så tidlig som på midten av 1980-tallet. Utviklingen siden har gått i retning av et stadig mer fragmentert forhandlingssystem hvor organisasjonene forhandler på forskjellige tidspunkter. I tillegg er lønnsdannelsen sterkt desentralisert. [223]

I Danmark kom også tilsvarende oppbruddstendenser til syne på midten av 1980-tallet. Men der har senere endringer vært drevet frem med en bred og langsiktig tilslutning fra alle legitime parter. Den solidariske lønnspolitikk i betydningen lønnsutjevning har som konsekvens fått trangere kår i offentlig sektor. I stedet har organisasjonene i dansk LO prioritert andre tema som stillingstrygghet, etterutdanning og pensjonsspørsmål. Lønnsdannelsen er videre under sterk endring i Danmark, ved at en stadig større del av de økonomiske rammene fordeles lokalt. [224]

Et vesentlig problem med lønnsdannelsen i offentlig sektor i Norge i dag er at bestrebelsene på å komme frem til hovedtariffavtaler i statlig og kommunal sektor ikke reflekteres tilstrekkelig i reguleringene av selve forhandlingsforløpet. Det er fire hoved- eller forhandlingssammenslutninger i hver sektor som skal komme frem til mest mulig likelydende hovedtariffavtaler innen hver sektor, uten at det ligger noen krav til samordning mellom hovedsammenslutningene under forhandlingsforløpet. Samordningen sprekker nokså ofte, fordi noen aktører ikke får ivaretatt sine grunnleggende behov. På 1990-tallet har dette særlig dreid seg om AF-forbund (hvorav en del nå er med i Akademikerne) eller AF som hovedsammenslutning. De streikene som er iverksatt har stort sett blitt møtt med tvungen lønnsnemnd, og Rikslønnsnemnda har vært varsomme med å gjøre endringer i forhold til arbeidsgivernes tilbud. I en del tilfeller må en også kunne si at behandling i Rikslønnsnemnda har vært et mål for de streikende organisasjonene. Arbeidskonflikten har derfor vært lagt opp for å provosere frem et inngrep fra myndighetene.

En av årsakene til at de aller fleste streikene i offentlig sektor ikke har lykkes, er at arbeidstakerorganisasjonene stort sett har vært lojale mot forhandlingssystemet og håpet på at arbeidsgiverne og de andre organisasjonene vil gi innrømmelser over tid. AF-streikene i 1995 og i 1998 representerte slik sett en kamp innenfor hovedkursen for å motvirke sammenpressingen av lønnsspredningen.

Nå kan dette imidlertid endres. Med etableringen av Akademikerne og en eventuell sammenslåing av AF og YS vil interessemotsetningene mellom hovedorganisasjonene kunne tre klarere frem, og hvis organisasjonene klarer å målrette aksjoner slik at det er svakere grunnlag for å gripe inn med tvungen

223.Jf Elvander (1988:230flg), Elvander (1996), Kjellberg (1998), Sjölund (1996).
224.Jf Andelsen et al (1999), Bregn (1998), Iversen (1996:415f), Pedersen et al (1990), Pedersen (1993:169, 180).

lønnsnemnd, kan arbeidsgiversiden i offentlig sektor bli langt mer presset til å gi innrømmelser under konflikt. Det kan i sin tur åpne for nye forhandlinger for de organisasjoner som er blitt enige med arbeidsgiverne, og resultere i en totalt sett høyere lønnsvekst i offentlig sektor enn i privat, noe som igjen kan innvirke på moderasjonsvilligheten og samholdet på arbeidstakersiden i privat sektor.

Denne faren for lønn-lønn-spiraler har altså stort sett vært unngått i Norge, men endrede organisasjonsforhold og forhandlingsstrategier kan føre til en utvikling hvor striden om fordelingen av rammen går over til en kamp om å sprenge rammen. Løsningen i Norge er ikke nødvendigvis å desentralisere lønnsdannelsen slik man i større grad har gjort både i Sverige og Danmark, hovedpoenget er at arbeidsgivernes bestrebelser på å oppnå felles hovedtariffavtaler internt i statlig og kommunal sektor i Norge ikke understøttes tilstrekkelig av forhandlingsordningen. I statlig sektor i Danmark er det samordning på tvers av hovedsammenslutningene slik at hver og en har vetorett overfor en felles løsning. I statlig og kommunal sektor i Sverige gikk hovedtariffavtalene i oppløsning allerede på 1980-tallet.

Et ytterligere problem er knyttet til måten rammen for lønnsvekst i praksis etableres på. Blant arbeidere i industrien har lavtlønnssatsinger kombinert med lokale forhandlinger medført en stabilitet i lønnsforskjeller over tid (LO-NHO 1992, Eriksen og Lommerud 1992). Årslønnsvekst for hovedgrupper i privat sektor er også nokså lik, i perioden 1980–1989 varierte den mellom 7,5 og 9,0 prosent per år i gjennomsnitt (NOU 1991:21, side 9). På 1990-tallet viser sammenligninger av årslønnsvekst for ulike grupper at det fremdeles er klare likheter, men som på 1980-tallet har blant annet funksjonærene i privat sektor systematisk en noe høyere årslønnsvekst enn arbeidere (jf tabell 1.5).

Tabell 1.5: Beregnet årslønnsvekst for noen store områder, 1988–1998

	Årslønnsvekst 1988–1998	Gjennomsnitt per år
Industriarbeidere	48,7	4,0
Industrifunksjonærer	56,0	4,5
Varehandel	56,7	4,6
Forretnings- og sparebanker	57,4	4,6
Statsansatte	50,7	4,2
Skoleverket	43,1	3,6
Kommuneansatte	47,1	3,9

Kilde: NOU 1999:12, tabell 3.1.

Prinsippene for lønnsstatistikken i de ulike områdene er noe forskjellig, og kan ha betydning for sammenligningen. Lønnsstatistikk gjengitt i Høgsnes (1999:128) viser en mer parallell utvikling mellom industriarbeidere og enkelte større grupper av funksjonærer i NHO-bedrifter på 1990-tallet. Denne forskjellene kan blant annet ha sammenheng med at årslønnsveksten for industrifunksjonærene samlet inkluderer effekten av mobilitet mellom ulike funksjonærgrupper. Hvis det likevel er riktig at funksjonærlønningene i de

konkurranseutsatte deler av industrien har høyere vekst over tid enn arbeiderlønningene, kan det skape problemer for lønnsdannelsen i offentlig sektor fordi lønnsveksten for funksjonærene ikke er kjent ved forhandlingstidspunktet. Dermed oppfattes frontfagene som mindre normative, og hovedkursen mangler et viktig styringsredskap.

Misnøyen i offentlig sektor trenger altså ikke tolkes som opposisjon mot hovedkursen som prinsipp, men kan med fordel tolkes som misnøye med etablering av rammen og fordeling av den internt i offentlig sektor. Misnøyen reflekterer svakheter ved forhandlingsordningen, men har så langt ikke resultert i åpent opprør. Hvis hovedkursen fortsatt skal være et mål for lønnsdannelsen i Norge, ligger utfordringen i å gjennomføre endringer før samholdet både internt i offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor trues.

7 Smidig forhandlingssystem og Arbeidsrettsrådets forslag

I etterkant av 1998-oppgjøret ble det tatt til orde for at oppgjøret viste nødvendigheten av å gjennomføre Arbeidsrettsrådets forslag om prinsipper for en ny arbeidstvistlov (NOU 1996:14). Arbeidsrettsrådet legger til grunn den samme inntektspolitiske forståelsen som i hovedsak har preget norske lønnsoppgjør i etterkrigstiden. Et viktig motiv for rådet var å regulere forholdet mellom konkurrerende arbeidstakerorganisasjoner. Videre var rådet opptatt av at bruken av tvungen lønnsnemnd i Norge møter kritikk fra folkerettslige organer, og rådet ønsket at lønnsnemndbruken reduseres til ekstraordinære tilfeller og i alle fall holdes innenfor rammen av ILOs konvensjoner. For å oppnå dette, foreslo rådet endringer i arbeidstvistloven som blant annet går ut på å:

- Styrke hovedorganisasjonenes plass i lønnsoppgjørene
- Gjøre hovedorganisasjonenes tariffavtaler ufravikelige for frittstående forbund
- Sentralisere forhandlingsstrukturen i den kommunale sektor slik at avstemninger kan binde hele forhandlingssammenslutningen
- Gi Riksmeglingsmannen rett til å kunne påby avstemninger i frittstående forbund

Det er imidlertid ikke gitt at Arbeidsrettsrådet forslag, hvis de hadde vært gjennomført, ville gjort noen vesentlig forskjell verken for lønnsveksten eller konfliktene i 1998. Dette har bakgrunn i tre forhold. For det første ble lønnskostnadene i 1998-oppgjøret avtalt dels innen verkstedindustrien og dels innen varehandelen, senere forsterket av hovedsammenslutningene og arbeidsgiverne i offentlig sektor. Arbeidsrettsrådets forslag ville ikke medført noen endring av det.

For det andre er ikke arbeidsgiversiden berørt av Arbeidsrettsrådets forslag. Det er derfor vanskelig å tenke seg at tendensene til svekkelse av koordineringen på arbeidsgiversiden i privat sektor i 1998 ville sett særlig annerledes ut. For det tredje hadde de fleste streikene i 1998, både i privat og offentlig sektor, sannsynligvis ikke vært unngått selv med Arbeidsrettsrådets forslag. En oversikt over de viktigste streikene er gjengitt i tabell 1.6.

Tabell 1.6: Tariffmessige streiker i 1998 [1]

	Arbeidsgiverpart	Yrkesgruppe	Arbeidstagerpart	Hovedorganisasjon	Varighet	Tapte arbeidsdager
1	TL/NHO	Bussansatte	NTF/NJ/NKF/NRAF	LO/YS	14/5–10/6	140 000
2	Staten		AF	AF	28/5–12/6	40 000
3	KS		AF-K	AF	28/5–15/6	45 000
4	KS	Hjelpepleiere	NHS	YS	28/5–2/6	23 000
5	KS	Maskinister	DNMF	YS	28/5–1/7	1 700
6	Oslo kommune	Helsearbeidere	NSF, NRF, Diakonf.	AF	28/5–10/7	4 800
7	NAVO/TELE-NOR	Telemontører	TD	LO	12/6–24/6	8 900
8	NHO/FL	Flyteknikere	NFO		18/6–19/6	8
9	NHO/HTL	Ambulansesjåfører	NKF/KFO	LO/YS	24/6–26/6	400
10	Viken Energinett	Elektrikere o.a.	NEKF	LO	9/7–23/7	1 100
11	NHO/Widerøe	Flygere	NF		13/7–20/7	2 000
12	NHO/RBL	Cateringansatte	LFF		19/8–20/9	8 500
13	NHO/Jordan	Industriarbeidere	PRIFO	YS	7/8–30/9	2 500
14	NHO/Braathens	Flygere	NF		6/10–8/10	1 000
15	NHO/NAL	Avisbud	NTF/PRIFO	LO/YS	6/12–15/12	900

1. Statistisk sentralbyrå opererer med i alt 36 arbeidskonflikter i 1998. Utover noen mindre tariffstridige streiker som ikke er tatt med i tabell 1.6, skyldes forskjellen at hvert AF-forbund som var i konflikt i statsoppgjøret eller KS-oppgjøret er telt av Statistisk sentralbyrå som én streik. Tall for tapte arbeidsdager er avrundet i tabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, medieomtaler.

De fleste streikene var sanksjonert av hovedorganisasjonene. Det gjelder alle streiker i regi av LO-forbund og AF-streikene i staten og KS-området. Av de som ikke var sanksjonert av hovedorganisasjonene, kunne noen blitt mer omfattende hvis Arbeidsrettsrådets forslag hadde vært gjennomført. Det gjelder kommunal sektor, hvor to YS-forbund kunne veltet hele forhandlingssammenslutningen YS-Kommune ut i konflikt hvis det hadde vært samlet avstemning. Av de få streikene som var i regi av frittstående forbund, ville flygerstreikene ikke blitt forhindret av et styrket ufravikelighetsprinsipp fordi ingen av hovedorganisasjonene har tariffavtaler innenfor dette området.

De områder hvor Arbeidsrettsrådet mente at konkurrerende organisasjoner har ført til hyppige streiker – oljesektoren, privat busstransport og flytrafikk – var lite fremtredende i 1998. Innen busstransport streiket LO- og YS-forbund sammen, det var derfor ikke snakk om noen utbryterstreik slik tilfellet ofte har vært tidligere. Innen olje var det ingen konflikter. [225] Etter OFS sin inntreden i YS vil ikke en forsterkning av ufravikelighetsprinsippet, slik Arbeidsrettsrådet foreslår, nødvendigvis forhindre konflikter siden ufravikelighet ikke skal gjelde mellom hovedorganisasjoner. [226] De andre streikene

relatert til flytrafikk (8, 12) kunne kanskje vært forhindret av et sterkere ufravikelighetsprinsipp, men synes ikke omfattende nok til å kunne begrunne en lovendring.

Som konklusjon må en kunne si at 1998-oppgjøret sannsynligvis ikke ville forløpt særlig annerledes selv om Arbeidsrettsrådets forslag hadde vært gjennomført. I noen grad representerer rådets forslag løsninger på problemer som i 1998-oppgjøret var mindre bekymringsfulle, så som streiker blant frittstående forbund. En mer langsiktig funksjon av Arbeidsrettsrådets forslag kunne likevel vært å svekke grunnlaget for etablering av flere frittstående forbund.

Arbeidsrettsrådet argumenterer for at bruken av at tvungen lønnsnemnd undergraver ansvarsfølelsen ved forhandlingene, fordi partene kan regne med at det blir grepet inn. Det alvoret som bruk av streik medfører blir derfor svekket. For Arbeidsrettsrådet er dette et ytterligere argument for å minske omfanget av tvungen lønnsnemnd. Diagnosen sammenfaller med mye forhandlingsteori, som blant annet påpeker at konfliktløsende ordninger som megling og voldgift kan ha «selvrekrutterende» effekter ved at tilgjengeligheten i seg selv skaper etterspørsel (Anderson 1981, Kochan og Katz 1988:280f). Den foreslåtte løsningen kan likevel representere en for sterk selvbinding.

Lønnsforhandlinger finner sted mellom organisasjoner som representerer vesentlige medlemsmasser. I Norge finnes det en sterk direktedemokratisk tradisjon spesielt på arbeidstakersiden, i form av at forhandlingskrav drøftes bredt i organisasjonene og ved at skjebnen til forhandlings- og meglingsforslag avgjøres ved uravstemning i hovedoppgjør. Denne direktedemokratiske tradisjonen bryter med arbeidstvistlovens regler om at organisasjonenes representanter skal møte med uinnskrenkede fullmakter under megling (§34), men ble likevel akseptert allerede i mellomkrigstiden og tradisjonen er i dag sterkt rotfestet. [227]

Uravstemningene har i hele etterkrigstiden vært et av de største usikkerhetsmomentene i lønnsoppgjørene. I en rekke tidligere tilfeller hvor partene i privat sektor har vært usikre på om de ville få aksept fra medlemmene for et meglingsforslag, har både LO og arbeidsgiverne styrt mot konflikt i trygg forvissning om at myndighetene til slutt ville gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Denne taktikken har spilt en viktig rolle når én eller begge parter har ønsket å «redde ansikt», når man har fryktet at LO-medlemmer ville stemme ned

225.I følge Riksmeglingsmannens beretning for virksomheten 1998 var både OFS (YS) og NOPEF (LO) i streik i om lag to uker i oljerelaterte tariffområder som kun dekket én bedrift. Disse streikene er ikke dekket av Statistisk sentralbyrås konfliktstatistikk.

226.Arbeidsrettsrådet setter som krav til å være hovedorganisasjon, at organisasjonen har kompetanse til å representere sine medlemsforeninger i tariffavtalesammenheng. Heri inngår at organisasjonen må ha det avgjørende ord hvis medlemsforbund eller -foreninger vil bruke arbeidskamp (NOU 1664:14, s 51). YS oppfyller ikke dette kravet i dag. I sin høringsuttalelse til Arbeidsrettsrådets forslag har YS stilt seg positiv til forslaget, forutsatt at det knyttes en delegasjonsadgang til en slik regel.

227.Uravstemning benyttes kun i forbindelse med hovedoppgjør. LO har vedtektsfestet at tarifforslag som regel skal legges frem for medlemmene. I de andre organisasjonene varierer praksis noe. Forslag om å avskaffe uravstemning har vært diskutert en rekke ganger i etterkrigstiden (jf Stokke 1998b:392f). Også i etterkant av oppgjørene i 1998 og 2000 har det vært en viss diskusjon, men alternative forslag er stort sett avvist av arbeidstakersiden.

meglerens forslag, eller når slik nedstemming allerede har skjedd. Disse ingrediensene karakteriserte de samordnede forhandlingene mellom LO og N.A.F. i 1951, 1958, 1964, 1966, 1978 og 1981.

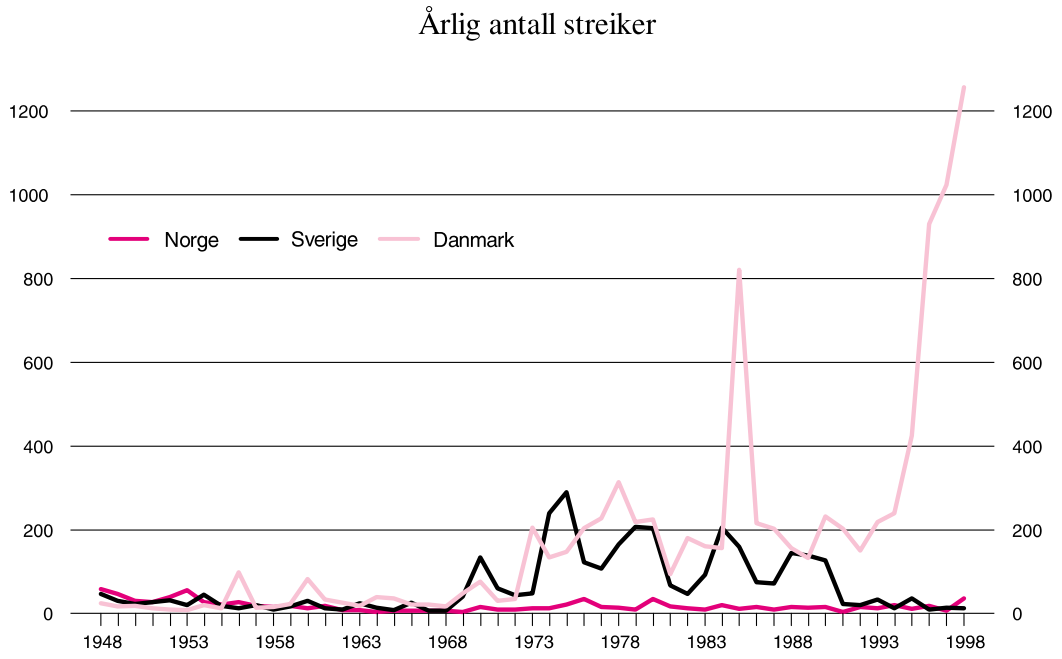
I lønnsforhandlingene på 1990-tallet har tvungen lønnsnemnd vært svært lite aktuelt i forhandlingene mellom LO og NHO. Partsforholdet har vært meget stabilt, og organisasjonene har vært opptatt av å få til løsninger gjennom forhandlinger og megling. Dette ble også bekreftet under lønnsoppgjøret i 2000. Derimot synes andre organisasjoner å ha overtatt tradisjonen med å la Rikslønnsnemnda løse vanskelige oppgjør. En rekke av konfliktene i offentlig sektor på 1980- og 90-tallet har forløpt slik at det er igangsatt punktstreiker som så varsles opptrappet etter en uke eller så, deretter har myndighetene grepet inn med tvungen lønnsnemnd. Noen organisasjoner har planlagt et slikt forløp på forhånd, andre ønsker ikke å avslutte streiken uten resultater. I begge tilfeller får man anledning til å legge skylden på myndighetene for at streiken stoppet og på Rikslønnsnemnda for at det ikke ble bedre resultat.

Som følge av slik praksis kan man ikke si at Norge utmerker seg med spesielt få streiker i tilknytning til lønnsoppgjørene. Det som snarere er tilfellet, er at streikene i stor grad er virkningsløse på kort sikt. [228] Alle streikene i det statlige tariffområdet de siste tiårene, og de fleste streikene i det kommunale tariffområdet i samme periode, har fått sin løsning i Rikslønnsnemnda.

Når det gjelder tariffstridige streiker, er det svært få av dem i Norge – godt under ti i året. Man skal ikke lenger enn til nabolandene for å finne et volum på tariffstridige streiker på godt over 100 i året, i Danmark ligger det stabilt på over 1000 i året. I figur 1.2 er den offisielle statistikken over antall streiker i perioden 1948–1998 gjengitt for Norge, Sverige og Danmark. Inntil 1996 underdriver figuren for Danmark sin del, fordi streiker som resulterte i mindre enn 100 tapte arbeidsdager ikke ble inkludert i statistikken. Tall fra Dansk Arbejdsgiverforening indikerer imidlertid at antallet korte, tariffstridige streiker har holdt seg konstant på rundt 1000 i flere tiår.

En kraftig vekst i antall tariffstridige streiker i Sverige og Danmark på begynnelsen av 1970-tallet kom i form av proteststreiker mot sentraliserte lønnsoppgjør. Misnøyen fikk altså i større grad et lokalt utløp der. Et spørsmål er derfor om man i Norge klarer å ventilere misnøye både blant organisasjoner og blant deres medlemmer gjennom streiker i lønnsoppgjørene, streiker som sjelden gir resultater i form av endrede lønns- og arbeidsvilkår. Det er også overraskende at det ikke forekommer flere tariffstridige streiker mot lønnsnemndinngrep og mot lønnsnemndkjennelser i Norge. Helheten i Arbeidsrettsrådets forslag, og kanskje spesielt den sterke begrensningen av tvungen lønnsnemnd, kan i så fall føre til at slike fleksible trekk ved norske lønnsoppgjør svekkes, og at misnøyen i stedet fører til en forsterket spenning mellom det sentrale og det lokale nivået i form av tariffstridige streiker.

228.Diskusjonen om streik bygger på Stokke (1999).



Figur 1.2 Årlig antall streiker 1948–1998 [1]

1. Figuren inkluderer lockouter, som det er svært få av i alle tre landene. I Danmark og Sverige (inntil begynnelsen av 1990-tallet) utgjør tariffstridige streiker det alt vesentlige av volumet.

Kilde: Nasjonale statistiske årbøker, ILO Yearbook of labour statistics.

Et siste forslag til endring av forhandlingsreglene, som til nå bare er fremmet muntlig, er å tillate at resultatløse lønnsforhandlinger ender direkte i arbeidskamp, og at partene kalles til megling først etter at konflikten har vart et visst antall dager. Dette forslaget bryter fundamentalt med en meget sterk tradisjon for megling i Norge. Samtidig er det motivert ut fra et ønske om større realisme i forhandlingene. Forslaget kan også være egnet til å dempe det som er kalt den selvrekrutterende effekten av tvungen lønnsnemnd, fordi organisasjonene kanskje må gjennom to streiker – en før og en etter megling – før myndighetene eventuelt griper inn. Dermed kan megling i større grad enn nå bli et sluttpunkt, og kostnadene ved å komme dit kan føre til at rene forhandlingsløsninger blir mer vanlige.

En tidlig streik kan også tenkes å ventilere misnøye i medlemsmassen, og gi tilstrekkelige signaler til at man kanskje får bedre uttelling ved neste korsvei hvis det igjen dreier seg om fordeling innen en gitt ramme slik tilfellet i stor grad er i offentlig sektor. Forslaget synes likevel mest basert på erfaringene fra de sentraliserte forhandlingene mellom LO og NHO, hvor ikke bare forhandlerne har betydelig autoritet, men hvor også behovet for den mer tekniske meglingsassistansen er mindre – i alle fall slik det har vært på 1990-tallet. Svakere forhandlere, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, kan dermed oppleve større problemer med å velge mellom et forhandlingsresultat eller arbeidskamp uten å ha en megler å kunne dele noe av skylden med. I LO-NHO-området skal man heller ikke spesielt langt tilbake i tiden for å finne at

mangel på fortrolighet mellom partene gjorde behovet for meglingsbistand betydelig større enn i dag. Videre finnes det store forhandlingsområder hvor partene i større grad enn LO og NHO har klart seg uten megling. Partene i varehandelen (HK/LO og HSH) har i flertallet av oppgjør på 1980- og 90-tallet blitt enige forhandlingsveien, partene i offentlig sektor har også ved flere anledninger klart seg uten megling.

Forslaget om «streik før megling» løser ikke problemene med konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler. Der vil det fremdeles være slik at de parter som allerede har blitt enige, viser en sterk motvilje mot at etternølere skal kunne oppnå noe annet gjennom arbeidskamp og påfølgende megling. Samme problem kan også oppstå i offentlig sektor: Hvis majoriteten av organisasjonene er blitt enige, vil en utbryterstreik på samme måte som nå ha små sjanser for å lykkes. Meglerens muligheter vil derfor være like innskrenket som nå, hvis man ikke gir opp målet om at hovedtariffavtalene innenfor henholdsvis stat og kommune skal være like.

8 Avslutning

Institusjoner og regler knyttet til lønnsforhandlinger endres vanligvis tregt. Diskusjonene på siste del av 1990-tallet er de første på flere tiår som antyder en vilje til å tenke nytt på flere områder. Diskusjonene finner sted i en periode hvor samordning av lønnsoppgjørene får støtte, og hvor en aktiv inntektspolitikk kan få oppslutning fra alle hovedorganisasjonene i Norge.

Det er i dette notatet formulert merknader til trekk ved forhandlingsstrukturen og partsorganiseringen som kan svekke en fremtidig samordning, og noen av endringsforslagene som har vært fremmet er kommentert. Et hovedpoeng er ellers å fremme ordninger som gjør det mulig for organisasjonene å ventilere misnøye.

Referanser

Andersen, Søren Kai et al (1999): «Denmark. Negotiating the restructuring of public service employment relations», i Bach et al (red.): *Public Service Employment Relations in Europe.* London: Routledge.

Anderson, John C. (1981): «The Impact of Arbitration: A Methodological Assessment», i *Industrial Relations,* vol 20, no 2.

Bregn, Kirsten (1998): « A silent Revolution in Denmark's Public Sector Pay System», i NORD 1998:12, *Global Redefining of Working Life.* København: Nordisk Ministerråd.

Elvander, Nils (1988): *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986.* Stockholm: Publica.

Elvander, Nils (1996): *1995 års avtalsrörelse: Bakgrund, förlopp, erfarenheter.* Solna: Arbetslivsinstitutet.

Eriksen, John og Kjell Erik Lommerud (1992): «Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger», i NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene* .

Evju, Stein (1982): *Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik.* Oslo: Universitetsforlaget.

Grytli, Tori og Torgeir Aarvaag Stokke (1998): *Norges største tariffavtaler: Omfang, lønnsdannelse og arbeidstidsordninger.* Oslo: Fafo.

Hernes, Gudmund (1991): «The Dilemmas of Social Democracies» i *Acta Sociologica,* vol 34, no 4.

Høgsnes, Geir (1999): *Krone for krone. Lønnsforhandlinger og -fordelinger.* Oslo: Gyldendal.

Iversen, Thorben (1996): «Power, Flexibility and the Breakdown of Centralised Wage Bargaining. Denmark and Sweden in Comparative Perspective», i *Comparative Politics,* vol 28, no 4.

Kjellberg, Anders (1998): «Sweden: Restoring the model?», i Ferner og Hyman (red.): *Changing industrial relations in Europe.* Oxford: Blackwell.

Kochan, Thomas og Harry C. Katz (1988): *Collective Bargaining and Industrial Relations.* Homewood: Irwin.

LO-NHO (1992): *Utredning av visse tariffspørsmål mellom LO og NHO* . Oslo: NHO.

Mastekaasa, Arne (1993): «Union-Nonunion Wage Differentials: Individual Level and Organizational Level Effects», i *European Sociological Review,* vol 9, no 2.

Nergaard, Kristine (1999): *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2. kvartal 1998.* Oslo: Fafo.

NOU 1991:21: *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1990* .

NOU 1996:14: *Prinsipper for ny arbeidstvistlov* .

NOU 1999:12: *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1999* .

NOU 1999:14: *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999* .

OECD (1997): «Economic performance and the structure of collective bargaining», i *OECD Employment outlook.* Paris: OECD.

Pedersen, Dorthe (1993): *Offentlig løn.* København: Samfundslitteratur.

Pedersen, P.J. et al (1990): «Wage Differentials between the Public and Private Sectors», i *Journal of Public Economics,* vol 41.

Scheuer, Steen (1993): «Leaders and Laggards: Who Goes First in Bargaining Rounds?» i Boje og Olsson Hort (red.): *Scandinavia in a New Europe.* Oslo: Scandinavian University Press.

Sjölund, Maivor (1996): «Lönepolitik och institutionell orden – Sverige», i Lægreid og Pedersen (red.): *Integration og decentralisering.* København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Stokke, Torgeir Aarvaag (1996): *NHO: Medlemmer, organisasjonsgrader og tariffavtaler.* Oslo: Fafo.

Stokke, Torgeir Aarvaag (1998a): «Hva vet vi om tariffavtaledekningen i Norge?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet,* vol 15, no 2.

Stokke, Torgeir Aarvaag (1998b): *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv.* Oslo: Fafo.

Stokke, Torgeir Aarvaag (1999): «Norske streiker – typer og omfang.» *Sosiologisk tidsskrift,* vol 7, no 1.

Stokke, Torgeir Aarvaag (2000): *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998.* Oslo: Fafo.

Thorkildsen, Tarjei (1996): «Notat til Arbeidsrettsrådet om enkelte spørsmål vedrørende organisasjonsmønsteret i norsk arbeidsliv, tariffavtalesystemet, tariffavtalers ufravikelighet og fredsplikt», vedlegg til NOU 1996:14.

Traxler, Franz (1996): «Collective Barganing and Industrial Change: A Case of Disorganization?», i *European Sociological Review,* vol 12, no 3.

Traxler, Franz (1999): «Employers and Employer Organisations: The Case of Governability», i *Industrial Relations Journal,* vol 30, no 4.

Vedlegg 2

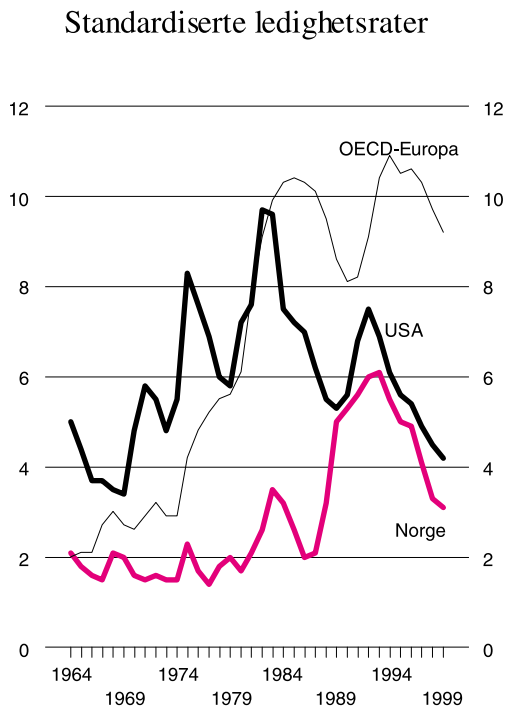
Arbeidsledighet, stabiliseringspolitikk og lønnsdannelse – Er kollektiv lønnsmoderasjon er farbar vei mot lav arbeidsledighet?

Av Knut Røed[229]

1 Innledning

Figur 2.1 beskriver arbeidsledighetens utvikling i USA, Europa og Norge de siste 35 årene. Sammen med ledighetstallene for de enkelte land, presentert i tabell 2.1, illustrerer denne figuren to bemerkelsesverdige fenomener: Det ene fenomenet er den sterke trendmessige økningen i det gjennomsnittlige europeiske arbeidsledighetsnivået. Med unntak av to perioder på henholdsvis siste halvdel av 1980-tallet og siste halvdel av 1990-tallet, har arbeidsledigheten i Europa økt kontinuerlig siden rundt 1960. Dette har skjedd samtidig som USAs ledighetsnivå ikke har utvist noen synlig trend. Dermed har vi beveget oss fra en situasjon der Europa hadde mindre enn halvparten så høy ledighet som USA på midten av 60-tallet til en situasjon der Europa har mer enn dobbelt så høy ledighet som USA på slutten av 90-tallet. Det andre fenomenet er den sterke variasjonen i arbeidsledighet innen Europa. I figuren er dette eksemplifisert med Norge, som i hele perioden har hatt lavere ledighet enn USA.

229.Takk til Bergljot Barkbu, Anders Forslund, Steinar Holden, Birgit Jacobsen, Per Kleppe, Ragnar Nymoen, Stein Reegård, Oddbjørn Raaum, Arent Skjæveland og Steinar Strøm for kommentarer til tidligere utkast.



Figur 2.1 Standardiserte ledighetsrater 1964–1999
Kilde: OECD

Tabell 2.1 illustrerer enda tydeligere at det ikke finnes noe felles europeisk ledighetsnivå. Både de høyeste og de laveste ledighetsratene i OECD-området finner man i Europa. Det er særlig de store landene på kontinentet - Frankrike, Tyskland, Italia og Spania - som bidrar til å trekke det europeiske gjennomsnittet oppover. En del mindre land, som Danmark, Nederland, Norge, Portugal, Sveits og Østerrike, har et ledighetsnivå som ikke skiller seg vesentlig fra USA. Storbritannia var oppe i et svært høyt ledighetsnivå (over 12 prosent) tidlig på 80-tallet, men har lykkes i å redusere ledigheten ned mot nivået i de mindre europeiske landene.

Tabell 2.1: Standardiserte arbeidsledighetsrater i OECD-området. Gjennomsnitt for ulike perioder

	1965–73	1974–79	1980–85	1986–90	1991–98	1999
Belgia	2,4	6,3	10,3	8,7	8,9	9,0
Danmark					7,7	5,2
Finland	2,4	4,4	5,8	4,5	13,3	10,2
Frankrike	2,3	4,5	8,1	9,7	11,5	11,3
Italia	5,6	6,6	7,2	9,6	10,9	11,4
Nederland	1,3	4,9	8,1	7,4	5,9	3,3
Norge	1,7	1,8	2,6	3,5	5,0	3,2
Portugal				6,1	5,9	4,5

Tabell 2.1: Standardiserte arbeidsledighetsrater i OECD-området. Gjennomsnitt for ulike perioder

	1965–73	1974–79	1980–85	1986–90	1991–98	1999
Spania	2,7	5,1	16,4	18,9	20,8	15,9
Storbritannia	3,0	4,9	10,1	9,0	8,7	6,1
Sveits					3,7	3,8*
Sverige	2,0	1,9	2,9	2,0	8,0	7,2
Tyskland	0,9	3,4	5,6	5,8	7,7	8,7
Østerrike						4,4
Australia	1,9	5,0	7,7	7,3	9,3	7,2
Japan	1,2	1,9	2,4	2,5	3,0	4,7
Canada	4,8	7,2	10,0	8,4	10,0	7,6
USA	4,4	6,7	8,1	5,9	6,0	4,2

*1998

Kilde: OECD.

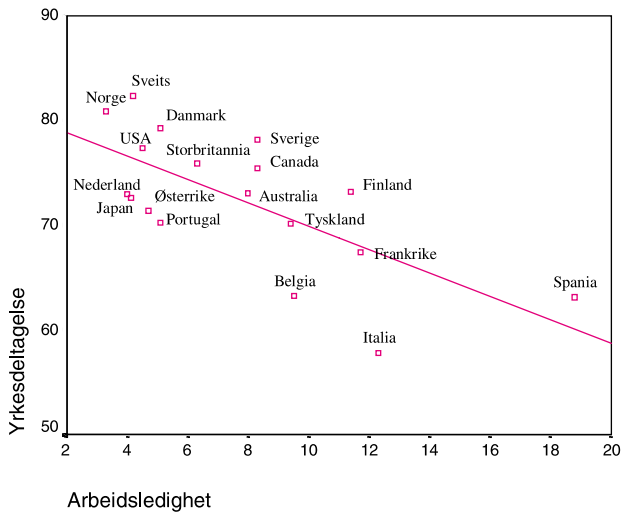
Figur 2.2 viser at land med lav arbeidsledighet typisk også har høy yrkesdeltagelse. Det betyr for det første at ulikheten i sysselsettingsrater normalt er enda større enn det ulikheten i ledighetsrater isolert sett tilsier. For det andre gir det indikasjoner på at man ikke uten videre kan løse arbeidsledighetsproblemet ved å redusere arbeidsstyrken gjennom f.eks. førtidspensjonering, slik man har forsøkt i land som Belgia, Frankrike, Italia og Spania. Lavt arbeidstilbud ser ikke ut til å gi noen gevinst i form av lav arbeidsledighet, snarere tvert imot

Hva er det som gjør at noen land lykkes så mye bedre enn andre med å holde sysselsettingen høy og arbeidsledigheten lav? Og hva skyldes det at noen av de land som tidligere lyktes aller best, nå ser ut til å ha store problemer? På tross av forskning over mange år finnes det dessverre ingen bred faglig enighet om svarene på disse spørsmålene. Mange økonomer mener at den høye arbeidsledigheten som nå herjer i Europa bare kan reduseres på varig basis gjennom omfattende strukturelle reformer knyttet til systemene for lønnsfastsettelse, dagpenger og oppsigelsesvern (OECD, 1994; 1998). I grove trekk bygger disse anbefalingene på følgende resonnement: Lønnsfastsettelsen i europeiske land er sterkt dominert av fagforeninger. Deres markedsmakt er større jo sterkere opp-sigelsesvernet er. Og deres motiv for å oppnå høyest mulig lønn er sterkere jo mindre ille det er å bli arbeidsledig, dvs. jo gunstigere dagpengeordningene er. I tillegg har mange europeiske fagforeninger fått gjennomslag for at lønnsforskjellene skal være mindre enn det produktivitetsforskjellene isolert sett skulle tilsi, bl.a. ved at det er innført minstelønnsordninger. Og en slik sammenpressing av lønnsforskjellene bidrar til å prise arbeidere med svake kvalifikasjoner ut av arbeidsmarkedet.

Lenge framsto land som Norge og Sverige som «beviser» på at det likevel var mulig å kombinere sentralisert lønnsdannelse, høye dagpengeytelser og sterkt oppsigelsesvern med lav arbeidsledighet (se f.eks. Layard et al, 1991 og Bean, 1994). Men det tilsynelatende sammenbruddet i den svenske modellen

på 1990-tallet (Lindbeck, 1997) har fått mange til å trekke følgende konklusjon: De nordiske landene greide lenge å omgå markedskreftene gjennom en kombinasjon av ekspansiv finanspolitikk og hyppige devalueringer. Slikt kan gå bra en stund. Takket være oljeinntektene kan det gå bra ganske lenge for et land som Norge. Men før eller senere blir man innhentet av de mer fundamentale markedskreftene, og reformer tvinger seg fram.

Det er liten tvil om at den «nordiske modellen» – med kombinasjon av en jevn inntektsfordeling, et sterkt oppsigelsesvern, et relativt solid sosialt sikkerhetsnett og en ambisiøs makroøkonomisk stabiliseringspolitikk – har involvert en betydelig risiko for akselererende lønns- og prisspiraler. For å unngå dette har man særlig i Norge satset sterkt på ulike former for aktiv inntektspolitikk. Denne politikken har variert fra rene intensjonserklæringer til aktiv statlig medvirkning i sterkt sentraliserte lønnsoppgjør. Også den aktive arbeidsmarkedspolitikken kan til dels betraktes som en del av det inntektspolitiske samarbeidet, ettersom disse tiltakene har vært ansett som et av statens bidrag i «sosiale kontrakter» innrettet mot å holde arbeidsledigheten lav. Den tradisjonelle inntektspolitikken har ikke vært like vellykket hele tiden. Spesielt i perioder med svært lav arbeidsledighet har det vært ansett som nødvendig å ledsage frivillige avtaler med direkte lønns- og prisreguleringer. Og fram til 1986 ble det stadig gjennomført devalueringer for å unngå svekkelse av konkurranseevnen. En mulig tolkning av denne utviklingen er at den inntektspolitiske «demningen» brister fra tid til annen når det har bygget seg opp et for sterkt markedspress. Men at inntektspolitikken av og til støter på alvorlige problemer betyr ikke nødvendigvis at den er mislykket. Tross alt har Norge greid å opprettholde en av Europas laveste ledighetsrater over lang tid.



Figur 2.2 Standardiserte arbeidsledighetsrater og yrkesdeltagelsesrater (15–64 år) 1998.
Kilde: OECD.

I denne rapporten skal jeg bl.a. forsøke å gi svar på om forsøkene på koordinert lønnssetting og inntektspolitikk er en viktig årsak til at man har fått til dette. Men først skal jeg gi en oppsummering av de mest populære hypoteser som har vært lansert for å forklare hvorfor noen land lykkes bedre enn andre i å bekjempe ledigheten. Neste avsnitt viser at det er stor spennvidde i hypotesene, fra de rene etterspørselsforklaringer (høy ledighet skyldes sviktende makroøkonomisk stabiliseringspolitikk) til de rene strukturforklaringer (høy ledighet skyldes strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet). I avsnitt 3 ser jeg nærmere på det teoretiske og empiriske fundament for hypotesen om at koordinering av lønnsdannelsen kan spille en rolle. I avsnitt 4 presenteres de viktigste resultatene fra en økonometrisk analyse av likevektsledigheten i Norge og Sverige, med hovedvekt på mulige effekter av inntektspolitikk og koordinert lønnsdannelse. Avsnitt 5 konkluderer. Den økonometriske analysen som ligger til grunn for diskusjonen i avsnitt 4 presenteres i et eget appendiks.

2 Er ledighetsproblemet syklisk eller strukturelt? De viktigste forklaringsmodellene

Det er ikke vanskelig å finne årsaker til at arbeidsledigheten begynte å øke i de industrialiserte landene. Figur 2.1 illustrerer at Europa og USA har vært utsatt for mange av de samme sjokkene. Noe forenklet kan man si at arbeidsledigheten i OECD-området har økt i tre omganger, hver gang har politiske uroligheter i Midtøsten og tilhørende oljeprisøkninger spilt en rolle. Oljeprissjokkene i 1973, 1979 og 1990 markerte starten på hver sin periode med økende arbeidsledighet både i USA og Europa. Forskjellen på arbeidsmarkedene i USA og Europa ligger ikke primært i den umiddelbare virkningen av disse sjokkene, men i den påfølgende stabiliseringsprosessen.

Det typiske mønsteret i USA er at sjokkene får umiddelbare og store effekter i arbeidsmarkedet, men at det også raskt settes i gang stabiliseringsmekanismer som gjenoppretter likevekten. I kjølvannet av det første oljeprissjokket økte arbeidsledighetsraten i USA fra 5,6 til 8,3 prosent i løpet av ett eneste år (1975), men allerede året etter begynte ledigheten å falle igjen, og etter ytterligere tre år var ledigheten tilbake til sitt opprinnelige nivå. Noe lignende gjentok seg etter det andre oljeprissjokket i 1979/80. Arbeidsledigheten økte dramatisk fram til en topp på 9,5 prosent i 1982/83, for deretter å falle omtrent like raskt til rundt 6 prosent i 1987. Også lavkonjunkturen tidlig på 1990-tallet fikk dette forløpet, om enn i noe mer beskjeden form. Ledigheten steg relativt raskt fram til 1992, deretter falt den like raskt tilbake. Samlet sett gir utviklingen de siste 30 årene et bilde av et arbeidsmarked der ledigheten svinger raskt og mye over tid, men der det ikke er noen langsiktig trend.

Det typiske mønsteret i de store europeiske landene er at sjokkene på kort sikt har en noe mer beskjeden effekt, men at det til gjengjeld ikke synes å være noen stabiliseringsmekanismer som gjenoppretter det ledighetsnivå man hadde før sjokkene inntraff. Etter det første oljeprissjokket økte arbeidsledigheten nokså moderat til å begynne med (fra 3,3 til 4,4 prosent i 1975). Men ledigheten fortsatte å øke. De første årene, fram til det andre olje-

prissjokket, økte den relativt moderat, deretter noe kraftigere. Først i 1986, etter en uavbrutt rekke på 11 år med økning, kom det første fallet i arbeidsledigheten. Mønsteret som tegner seg i Europa er et arbeidsmarked preget av «mothake-mekansimer»: Hver gang ledigheten går opp, har den en tendens til å sette seg fast på et nytt og høyere nivå.

I Norge greide man å unngå økt arbeidsledighet på 1970-tallet gjennom en aktiv motkonjunkturpolitikk. Det sterke internasjonale tilbakeslaget i kjølvannet av det andre oljeprissjokket slo derimot inn også i det norske arbeidsmarkedet. Utviklingen på 80- og 90-tallet har vært preget av relativt sterke konjunktursvingninger. Men så langt ser det ut til at ettervirkningene i det norske arbeidsmarkedet mer følger et amerikansk enn et europeisk mønster. Ledigheten går raskt opp, men også relativt raskt ned igjen. Det har likevel vært tendenser til en viss trendmessig økning i ledighetsraten, om enn i en langt mer beskjeden skala enn i de store europeiske landene.

2.1 Likevektsledighet eller avvik fra likevekten

Nyere økonomiske analyser av arbeidsledighetsraten har typisk utspring i en antagelse om det eksisterer en *likevektsledighet* . Den faktiske ledigheten kan på ethvert tidspunkt avvike fra likevektsledigheten. Men det vil normalt være krefter i økonomien som trekker ledighetsraten i retning av sitt likevektsnivå. Hvis arbeidsledigheten er lavere enn likevekten, antas det vanligvis at det oppstår et press i retning av høyere lønnsvekst. Dette vil i neste omgang redusere etterspørselen etter arbeidskraft, slik at ledigheten øker. Omvendt vil det være slik at ledighet ut over likevektsledigheten presser lønnsveksten nedover, slik at etterspørselen etter arbeidskraft øker.

Likevektsledigheten er med andre ord det ledighetsnivå som i fravær av forstyrrelser vil vedvare over tid. Likevektsledigheten har ulike navn i litteraturen. Friedman (1968, s. 8) brukte betegnelsen *naturlig arbeidsledighetsrate* . Dette kan i dag framstå som litt misvisende, ettersom det neppe er noen som mener at nivået på likevektsledigheten er naturgitt, i den forstand at det ikke kan påvirkes gjennom politiske beslutninger. Hovedpoenget til Friedman var at likevektsledigheten ble bestemt av de strukturelle forholdene i arbeidsmarkedet, og ikke kunne påvirkes ved å regulere den aggregerte etterspørselen i økonomien. Senere er det blitt mere vanlig å benytte betegnelsen *strukturledighet* for å understreke denne forankringen i strukturelle karakteristika.

Moderne teorier for å forklare nivået på likevektsledigheten er bygget opp rundt to hovedideer. Den første er at arbeidsmarkedet er et marked med mye «trafikk». Arbeidere leter etter jobber og bedrifter leter etter arbeidere. Denne søkeprosessen innebærer at det alltid er noe friksjonsledighet, og omfanget av disse friksjonene avhenger av omstillingstempoet i økonomien, av regler for oppsigelsesvern og av systemet for matching av ledige arbeidere og ledige jobber (herunder arbeidsmarkedspolitikken). Friksjonsledighet er typisk forbundet med relativt korte ledighetsperioder.

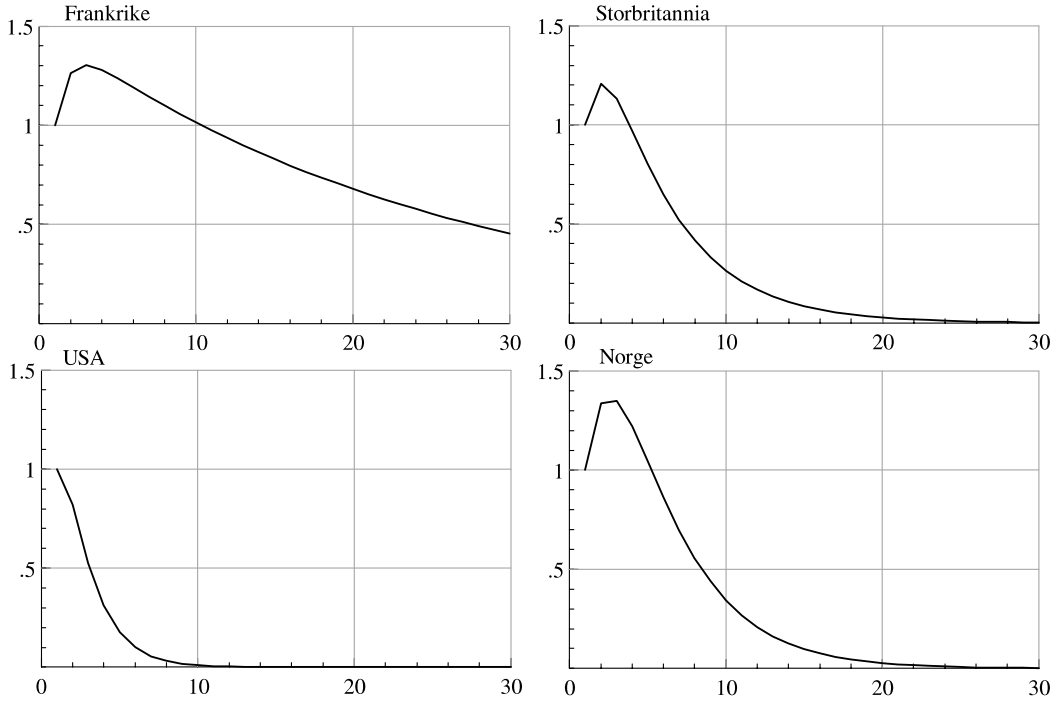
Den andre hovedideen er at lønninger bestemmes i imperfekte markeder. Bedrifter setter lønningene høyere enn det nivået som klarerer markedet for å sikre god rekruttering og høy arbeidsinnsats. Fagforeninger presser lønningene over det nivået som klarerer arbeidsmarkedet fordi de ikke bare er opptatt av lavest mulig ledighet, men også ønsker å bruke sin markedsmakt til

å oppnå høy kjøpekraft. Hvor langt opp man forsøker å presse lønningene, bestemmes av forhold som påvirker nytten ved det å ha jobb relativt til det å ikke ha jobb (f.eks. ledighetstrygdens nivå og varighet) og av forhold som virker inn på sammenhengen mellom lønnsnivå og etterspørsel etter arbeidskraft (grad av konkurranse i produktmarkedene). Det er viktig å være oppmerksom på at fravær av (sterke) fagforeninger på ingen måte sikrer lav arbeidsledighet. Fagforeningene og bedriftene vil ofte ha en felles interesse av å sette lønningene over det nivået som klarerer arbeidsmarkedet.

Ettersom de ulike landene er forskjellige med hensyn til de aktuelle strukturelle karakteristika, har de også forskjellig likevektsledighet. I tillegg kan landene være ulike med hensyn hvor raskt likevekten gjenopprettes dersom det oppstår avvik mellom faktisk ledighet og likevektsledighet.

Det er relativt bred enighet om at likevektsledigheten i USA har ligget mer eller mindre fast de siste 40 årene, og at de likevektsskapende mekanismene er relativt sterke. I en del europeiske land ser det derimot ut til at likevektsledigheten har økt og/eller at de likevektsskapende mekanismene er svake. Figur 2.3 gjengir såkalte impuls-respons funksjoner, estimert for ledighetsratene i Frankrike, Storbritannia, Norge og USA. Disse funksjonene indikerer hvordan et sjokk som øker ledighetsraten i ett enkelt år med ett prosentpoeng, kan forventes å påvirke ledighetsraten i årene etterpå. Forskjellen mellom Frankrike og USA er slående. Mens sjokket anslås å dø relativt raskt ut i USA (halveringstid om lag tre år), er stabiliseringsmekansimene tilnærmet fraværende i Frankrike (halveringstid nesten 30 år). Storbritannia og Norge kommer i en mellomstilling (halveringstid 7–8 år).

Fra et politikk-synspunkt har det stor betydning om den høye arbeidsledigheten i enkelte europeiske land blir tolket som et likvektsfenomen eller som et avvik fra likevekten. I det første tilfellet er det nødvendig med strukturelle reformer i arbeidsmarkedet, mens det i det siste tilfellet er behov for en mer aktiv, eller mer treffsikker, makroøkonomisk stabiliseringspolitikk. Men også langvarige avvik fra likevekten (persistens) har i større eller mindre grad sin rot i strukturelle forhold. Strukturelle reformer kan både sikte mot å redusere likevektsledigheten og å bedre økonomiens evne til å gjenopprette likevekten raskt dersom den blir forstyrret. Nyere forskning har i denne sammenheng vektlagt samspillet mellom strukturpolitikken og den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken (Bean, 1995).



Figur 2.3 Impuls-respons funksjoner for standardiserte arbeidsledighetsrater1)

Kilde: Funksjonene er estimert med årsdata 1964–1998 (standardiserte ledighetsrater) på basis av autoregresjoner med to lag for hvert land. Det er tatt hensyn til at restleddene er korrelert på tvers av land (SURE).

2.2 Arbeidsledighet som likevekts- fenomen – Kan strukturendringer forklare den økte ledigheten i Europa?

Ifølge OECD er det europeiske ledighetsproblemet først og fremst strukturelt (OECD, 1994; 1998). OECD benytter imidlertid et mål på strukturell ledighet – The Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment (NAWRU) - som det er all grunn til å stille spørsmålstegn ved. NAWRU er et svært enkelt på mål strukturledighet [230] .

Den grunnleggende antagelsen er at den nominelle lønnsveksten er konstant fra et år til et annet hvis og bare hvis den faktiske ledigheten er lik strukturledigheten. Men ettersom det er en lang rekke andre forhold enn arbeidsledighetens nivå som påvirker det enkelte års lønnsvekst, kan dette vanskelig gis tolkning som noen likevektsledighet. NAWRU gir estimater på strukturledigheten som typisk ligger svært tett opp til den faktiske ledigheten. OECD mener dette underbygger tolkningen av arbeidsledighet som primært et strukturelt fenomen. Holden og Nymoen (1998) finner imidlertid at endrin-

230.La ut være ledighetsraten i år t, la wt være den prosentvise lønnsveksten i år t, og la Xxt indikere endringen i en variabel x fra år t-1 til t. NAWRU beregnes da på følgende måte: NAWRUt=ut-(Xut/X(Xwt))Xwt (se Elmeskov og MacFarlan, 1993, for en begrunnelse). Merk spesielt at dersom endringen i lønnsvekst er nokså lik to år etter hverandre (X(Xw)X0) så vil den estimerte NAWRU gå mot XX. Dette forårsaker en ustabilitet i estimatene som ofte gjør det nødvendig med «glatting» for at NAWRU-estimatene skal se noenlunde rimelig ut.

gene i NAWRU for de nordiske land først og fremst reflekterer at NAWRU-estimatene er basert på en feilspesifisering av lønnsdannelsen. Deres analyser av lønnsdannelsen indikerer at det ikke har funnet sted noe skift i forholdet mellom arbeidsledighet og lønn, slik de endrede NAWRU-estimatene predikerer.

Faktorer som typisk har vært trukket fram for å forklare en eventuell økning av strukturledigheten, er endringer i de «trafikkskapende» forholdene i arbeidsmarkedet, slik som økt mismatch, redusert arbeidskraftmobilitet, og økt omstillingstempo (friksjoner), eller endringer i institusjonelle forhold knyttet til lønnsdannelse og eller de arbeidslediges insentiver. Ideen om at økt friksjonsledighet kan være en viktig del av forklaringen er nå mer eller mindre forlatt. Empiriske studier indikerer verken at det generelle omstillingstempoet har økt nevneverdig (OECD, 1994, del I, s. 15) eller at det er blitt økt mismatch mellom ledige jobber og ledige arbeidere når det gjelder utdanning og yrke (Jackman og Roper, 1987, s. 24–31; Layard et al., 1991, s. 294–297). Det er visse indikasjoner på at den regionale arbeidskraftmobiliteten kan ha falt. Oswald (1996) dokumenterer en betydelig grad av positiv korrelasjon mellom arbeidsledighetsraten og andelen selveiere i boligmarkedet, og tolker resultatene i retning av at en økning i andelen selveiere har gjort arbeidskraften mindre mobil. Som følge av dette har likevektsledigheten økt. Selv om korrelasjonene som dokumenteres av Oswald er slående, er det vanskelig å tro at dette kan være noen sentral forklaringsfaktor (Oswald selv karakteriserer sin hypotese som spekulativ). Det er for øvrig verdt å merke seg at de norske erfaringene (med lav ledighet og høy selveierandel) passer svært dårlig inn i bildet. Dermed står man igjen med de institusjonelle forklaringene, herunder gunstige dagpengeordninger for arbeidsløse, sterk grad av regulering i arbeidsmarkedet (oppsigelsesvern), fagforeningsdominert lønnsdannelse som forårsaker rigiditet i relative lønninger (minstelønninger) og høye skatter på bruk av arbeidskraft. Tilsynelatende kan disse forholdene forklare forskjellen på utviklingen i USA og Europa. Men som vist i Røed (1998), er det ingen klar tendens i retning av at disse «imperfeksjonene» er blitt mer omfattende i takt med den økte ledigheten. De siste femten årene har utviklingen snarere gått i motsatt retning. Institusjonelle ulikheter mellom det amerikanske og det europeiske arbeidsmarkedet var vel så framherskende i 1960-årene som i 1990-årene.

Det er således svært vanskelig å finne belegg for at den europeiske likevektsledigheten har økt som følge av institusjonelle endringer i trygde- eller skattesystemet eller som følge av større markedsimperfeksjoner i lønnsdannelsen. En alternativ forklaring, som har blitt svært populær i løpet av de siste årene, er at det ikke er de institusjonelle systemene som har forandret seg, men snarere den virkelighet disse systemene opererer i. Historien går omtrent som følger: På grunn av teknologiske endringer og/eller økt globalisering har det funnet sted systematiske skift i den relative etterspørselen etter arbeidskraft. Godt kvalifisert arbeidskraft er blitt mer verdt og lavt kvalifisert arbeidskraft er blitt mindre verdt. I land med stor grad av markedsbasert lønnsfastsettelse (USA) har dette ganske enkelt slått ut i form av økte lønnsforskjeller. I land med liten grad av markedsbasert lønnsfastsettelse (Europa) har økte lønnsforskjeller blitt avverget (fordi man har preferanser for stor grad

av likhet), med det resultat at de med svake kvalifikasjoner (som det ikke lenger er så stor etterspørsel etter) i stedet har blitt priset ut av arbeidsmarkedet. Ved første øyekast ser denne hypotesen ut til å stemme godt overens med den faktiske utviklingen. Det har vært en dramatisk økning i lønnsulikhet blant dem som har jobb i USA. En illustrasjon på hvor gjennomgripende denne utviklingen har vært er at de 20 prosent fattigste amerikanerne tjente mindre i 1988 reelt sett enn tilsvarende arbeidere gjorde rundt 1960, på tross av at gjennomsnittsamerikaneren i denne perioden har opplevd en formidabel levestandardsforbedring (Kosters, 1994). I henhold til hypotesen om relative skift i arbeidskraftsetterspørselen er den økte lønnsulikhet i USA og den økte ledighet i Europa simpelthen to sider av sak: I USA har de lite etterspurte arbeiderne måttet godta lavere lønn. I Europa har de blitt presset ut av arbeidsmarkedet.

Det elegante med denne teorien er at en og samme ide forklarer de sentrale utviklingstrekk både i det amerikanske og det europeiske arbeidsmarkedet. Den forklarer også hvorfor arbeidsledigheten i Europa er så ulikt fordelt: I 1998 hadde 47,6 prosent av de arbeidsledige i Europa vært ledig i mer enn et år, mot bare 8,0 prosent i USA (OECD, 1999, s. 242). Problemet med teorien er mangelen på vitenskapelig fundert empirisk verifisering. I den grad man er i stand til å beregne relative ledighetsrater for arbeidere med ulik utdanning, er det ikke mulig å finne noen klare indikasjoner verken på at arbeidere med svake kvalifikasjoner er *relativt sett* mer arbeidsledige i Europa enn i USA, eller at det har vært noen spesielt stor økning for denne gruppen over tid (Nickell og Bell, 1995; 1996). Dessuten er det vanskelig å forklare de norske erfaringene med utgangspunkt i denne teorien. Norge ser ut til å kunne kombinere en av Europas mest sammenpressede lønnsstrukturer med en av Europas laveste ledighetsrater. Heller ikke i Norge har det vært noen tendens i retning av at personer med lav utdanning relativt sett har noen større tilbøyelighet til å være ledig nå enn før (Røed og Zhang, 1999). Det er likevel visse indikasjoner på at den totale mengden av arbeidsledighet er blitt noe mer ujevnt fordelt: I 1989 var 15 prosent av arbeidsstyrken i Norge innom arbeidsledighet med et gjennomsnitt på 4,6 måneder hver. I 1997 var det 12 prosent som ble utsatt for ledighet, men gjennomsnittlig ledighetstid var 4,7 måneder. Nordberg (2000) viser at den økte ulikheten i fordelingen av ledighet kan være knyttet til individuelle ferdigheter som ikke er direkte relatert til standard kvalifikasjonsmål, slik som utdanning og arbeidserfaring. Når individuelle kvalifikasjoner i stedet måles med utgangspunkt i den betingede inntektsfordelingen, dvs. oppnådd inntekt, betinget på utdanning og yrkeserfaring, viser det seg at spesielt menn med svake kvalifikasjonene relativt sett har blitt vesentlig mer utsatt for arbeidsledighet på 1990-tallet.

2.3 Arbeidsledighet som ulikevektsfenomen – Kan kombinasjonen av sjokk, feilslått stabiliseringspolitikk og persistens forklare den høye ledigheten i Europa?

En likevekt er en tilstand som økonomien konvergerer mot på langt sikt, og som i fravær av forstyrrelser vil vedvare over tid. I virkelige økonomier finner det imidlertid sted forstyrrelser hele tiden. Likevekten blir derfor aldri realisert eksakt. Forholdet mellom faktisk ledighet og likevektsledighet vil på et hvert tidspunkt både avhenge av eventuelle forstyrrelsers omfang (sjokkene),

av hva slags stabiliseringspolitikk som blir ført for å motvirke disse forstyrrelsene, og ikke minst av økonomiens egen iboende evne til å gjenopprette likevekten. Det siste vil igjen avhenge av strukturelle forhold knyttet til omfanget av reelle og nominelle rigiditeter i lønns- og prisdannelsen.

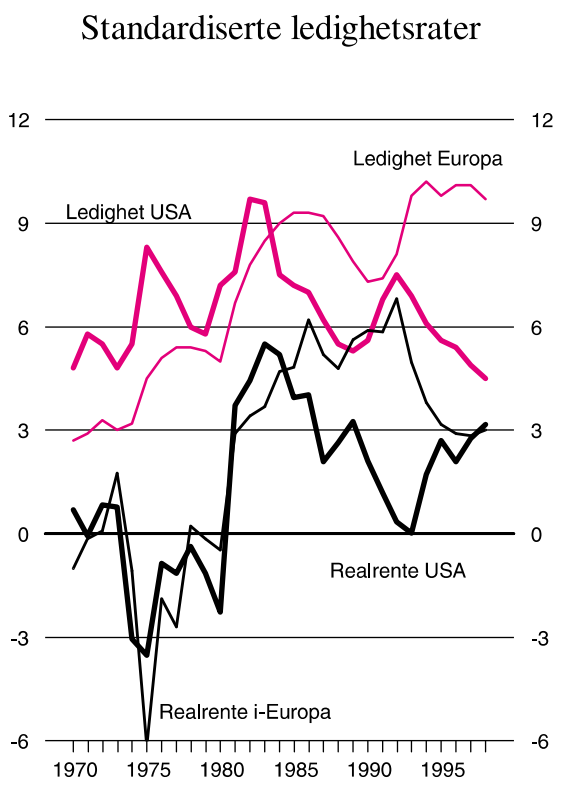
Reallønnsrigiditet innebærer at det er tregheter i tilpasningen av reallønnen i situasjoner der den avviker fra det nivå som er forenlig med likevektsledigheten. Dette var utvilsomt en viktig faktor bak den økte ledigheten i Europa på 1970-tallet. Som følge av et kraftig og varig fall i produktivitetsveksten, ble rommet for reallønnsvekst betydelig redusert. I Europa ble arbeidskraftens produktivitetsvekst redusert fra et årlig nivå på 4,7 prosent i perioden 1950–73 til 2,8 prosent i perioden 1973–79 (Maddison, 1982, s. 76). Arbeidere som over lang tid hadde blitt vant til årlig reallønnsvekst på nesten 5 prosent, trengte en del tid på å venne seg til at dette ikke lenger var mulig (Grubb et al., 1983). I perioden 1973–79 fortsatte således reallønnene å øke i tråd med de historiske produktivitetsvekstratene, og dermed vesentlig raskere enn det var realøkonomisk grunnlag for. Lønnstakere i Europa greide til å med å sikre seg kompensasjon for de prisøkninger som fulgte i kjølvannet av det første oljeprissjokket (Lindbeck, 1996, s. 6). Reallønnsrigiditet kan imidlertid ikke forklare den fortsatte veksten i ledighet på 1980-tallet. Tvert i mot, etter det andre oljeprissjokket ble utviklingen snudd på hodet, og i perioden 1979–85 vokste reallønnene vesentlig saktere enn produktivitetsveksten. I mange land falt lønnsandelen til og med lavere enn nivået fra 1960-årene (Elmeskov og MacFarlan, 1993, s. 78–79; Blanchard and Wolfers, 2000, s. C6-C8).

Nominell lønnsrigiditet innebærer at det tar tid før endringer i inflasjonsraten forplanter seg i lønnsdannelsen. Dette kan skyldes at inflasjonsforventningene endres langsomt, eller at institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen gjør at det tar tid før nye inflasjonsforventninger bygges inn i lønnskontraktene. Dermed vil en periode med fallende inflasjon være karakterisert ved at inflasjonen overvurderes og at lønnsnivået gjennomgående er for høyt i forhold til ønsket reallønn. Nominell lønnsrigiditet var en viktig faktor bak den økte ledigheten på 1980-tallet. Anti-inflasjonspolitikken som ble iverksatt etter det andre oljeprissjokket, bragte inflasjonsraten ned fra om lag 14 prosent til 3 prosent i løpet av 5–6 år både i USA og Europa. I henhold til de på dette tidspunkt nye teorier om rasjonelle forventninger skulle det være mulig å få bukt med inflasjonen uten realøkonomiske kostnader. En troverdig politikk rettet mot lavere inflasjon skulle umiddelbart resultere i at folk flest – herunder lønnssetterne - nedjusterte sine inflasjonsforventninger. Denne ideen viste seg å slå feil. Anti-inflasjonspolitikken påførte økonomiene store realøkonomiske kostnader, og ledigheten økte kraftig både i USA og Europa.

Ulike former for rigiditeter innebærer at det på kort sikt er mulig å oppnå ledighetsnivåer som avviker fra likevekten gjennom å regulere den aggregerte etterspørselen i økonomien ved penge- eller finanspolitikk. Men hva er egentlig «kort sikt» i denne sammenheng? Teoretiske modeller kan ikke alene gi svaret på det spørsmålet. Empirien tyder på at den «korte sikten» i praksis kan være ganske lang og at aggregert etterspørsel er en viktig faktor bak variasjonen i ledighetsrater mellom land over tid. Er det tenkelig at det er forskjeller i den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken som ligger bak mye av ulikhetene mellom ledighetsutviklingen i USA og Europa? Svaret er

sannsynligvis ja. For paradoksalt nok er det USA som har ført den mest aktivistiske etterspørselspolitikken de siste 30 årene. Norge førte en svært aktiv motkjonjunkturpolitikk på 1970-tallet, og ungikk dermed den økte ledigheten som forplantet seg i de fleste andre land. Mange europeiske land har imidlertid i perioder vært mer eller mindre avskåret fra å ta i bruk de viktigste stabiliseringspolitiske virkemidler, ved at både penge– og finanspolitikken har vært styrt ut fra andre hensyn enn innenlandsk aktivitetsnivå.

Det mest markante skillet mellom amerikansk og europeisk stabiliseringspolitikk viste seg tidlig på 1980-tallet. Mot slutten av 1979 besluttet den amerikanske sentralbanken at inflasjonen skulle bekjempes, og rentene ble skrudd i været. Dette ble fulgt opp i Europa, og en kraftig lavkonjunktur veltet inn over hele OECD-området. Inflasjonen falt og ledigheten økte. Men allerede i 1981–1982 ble finanspolitikken i USA lagt om i ekspansiv retning. Kombinasjonen av skattelettelser og økte forsvarsutgifter medførte at det offentlige budsjettunderskuddet økte fra 1,9 prosent av brutto nasjonalproduktet (BNP) i 1981 til 5,3 prosent i 1983. Sommeren 1982 ble også pengepolitikken lagt om i ekspansiv retning. Det satte for alvor fart i amerikansk økonomi. Og i løpet av få år var arbeidsledigheten igjen tilbake på sitt opprinnelige nivå. I Europa derimot valgte man, som vist i figur 2.4, å opprettholde en stram pengepolitikk, og europeiske renter ble liggende på et historisk høyt nivå i enda 10 år. I perioden 1985–95 var den gjennomsnittlige nominelle (tremåneders) rentedifferansen mellom Europa og USA hele 3,4 prosentpoeng. Ettersom det ikke var store forskjeller i inflasjonen mellom de to økonomiske områdene, var den reelle rentedifferansen (nominell rente minus inflasjon) nesten like stor (3 prosentpoeng). Dette er utvilsomt en viktig del av forklaringen på hvorfor arbeidsledigheten gikk så mye mer ned i USA enn i Europa i denne perioden. De landene som førte den mest hardhendte anti-inflasjonspolitikken, opplevde gjennomgående den største økningen i arbeidsledighet (Ball, 1996). I en gjennomgang av pengepolitikken i G7-landene på 1980-tallet viser Ball (1999) at det har vært et skarpt skille i reaksjonsmønsteret overfor økonomiske tilbakeslag mellom USA og Canada på den ene siden og de store europeiske landene på den andre. I Nord-Amerika har pengepolitikken typisk blitt lagt om i ekspansiv retning allerede i det første kvartalet av en nedgangskonjunktur, med til dels betydelige reduksjoner både i nominelle og reelle rentesatser. I Europa derimot har endringene vært svært beskjedne, og ofte ikke kommet før etter relativt lang tid.



Figur 2.4 Arbeidsledighet og realrenter i USA og i de fire største europeiske landene 1970–1998

Kilde: Tallene for Europa er et gjennomsnitt av tallene for Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland, med arbeidsstyrkens størrelse i det enkelte år som vekt. Realrenten er beregnet som nominell tremåneders rente minus inflasjonsraten (konsumprisindeksen). Kilde: OECD.

Da den siste lavkonjunkturen meldte sin ankomst i 1990, i kjølvannet av Golf-krigen, fikk den europeiske pengepolitikken særlig alvorlige konsekvenser. På tross av at arbeidsledigheten igjen begynte å øke, ble pengepolitikken strammet ytterligere til. Tyske renter ble hevet for å begrense inflasjonspresset som oppstod i tilknytning til samlingsprosessen. Den logiske løsning hadde vært å la dette gi seg utslag i en nominell appresiering av tyske mark, slik at det ble lagt til rette for den nødvendige omlegging av tysk verdiskapning til innenlandske formål framfor eksport, uten samtidig å påføre hele Europa en pengepolitisk innstramming. Men andre medlemsland i det europeiske valutasamarbeidet (ERM) insisterte på å opprettholde eksisterende valutakurser, på veien mot en pengepolitisk union. Dermed ble det de spesielle innenlandske forholdene i et nytt Tyskland som avgjorde pengepolitikken i hele Europa, og resultatet ble en ny massiv økning i ledigheten. Høsten 1992 valgte Storbritannia og Italia å suspendere sin deltagelse i ERM, og mange andre land lot sine valutakurser depresiere. Dermed begynte endelig det europeiske rentenivået å falle. Men nettopp da en mer ekspansiv pengepolitikk kanskje kunne ha lagt grunnlag for en markert reduksjon i arbeidsledigheten startet Europa på en periode med finanspolitisk innstramming. Heller ikke denne gang ble politikken først og fremst styrt ut fra hensynet til aktivitetsnivået i de enkelte land. Nå var det de såkalte konvergensk-

ravene knyttet til deltagelse i pengeunion som ble satt i høysetet. Det aktivitetskorrigerte underskuddet (slik det beregnes av OECD) i EU-landene ble redusert fra et gjennomsnitt på over 5 prosent av BNP i 1992–1993 til 1,7 prosent i 1997 (OECD, Economic Outlook, 53).

Også når det gjelder ledighetsutviklingen i Norge er det grunn til å tro at rent makroøkonomiske forhold har spilt en viktig rolle (Holden, 1996; Rødseth, 1997). Ved det første oljeprissjokket i 1973 kunne Norge føre en mer ekspansiv finanspolitikk enn de fleste andre land i visshet om at en stor oljeformue var oppdaget i Nordsjøen, og unngikk dermed økt ledighet på 1970-tallet. Også lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet ble møtt med en relativt ekspansiv finanspolitikk i perioden 1989–1992 (Dyvi et al, 1999). Den bremset veksten i arbeidsledigheten, men var ikke tilstrekkelig til å reversere utviklingen. Arbeidsledigheten fortsatte å stige helt fram til 1993. I denne perioden ble den ekspansive finanspolitikken til dels motvirket av en stram pengepolitikk. De sykliske svingningene i Norge på 1980- og 1990-tallet ble i perioder forsterket av destabiliserende pengepolitikk. Under høykonjunkturen fram til midten av 1980-tallet bidro lavrentepolitikken til å fyre opp under presstendensene i økonomien. Under den påfølgende lavkonjunkturen bidro fastkurspolitikken til et rentenivå som forsterket det økonomiske tilbakeslaget (Hanisch et al., 1999).

Samlet sett er det liten tvil om at de makroøkonomiske forholdene i Europa har vært vanskelige de siste tiårene, og at dette kan forklare noe av de økte arbeidsledighetsproblemene i Europa sett i forhold til USA. Mot dette kan det innvendes at velfungerende arbeidsmarkeder burde ha vært i stand til å utvise større evne til selv-korreksjon enn det som har vært tilfelle i Europa. Så selv om de utløsende årsakene etter alt å dømme er knyttet til eksterne sjokk og destabiliserende makroøkonomisk politikk, kan det synes som om ledighetsproblemet etter hvert har blitt strukturelt. Da ledigheten for en kort periode etter 1986 endelig begynte å falle i Europa, forårsaket dette umiddelbart økt inflasjon, på tross av at arbeidsledigheten fortsatt lå på et historisk toppnivå. Dette ble tolket som et tegn på at også den strukturelle ledigheten hadde økt, og var hovedgrunnen til at europeiske land (Tyskland), i motsetning til USA, valgte å opprettholde en stram pengepolitikk.

2.4 Selvforsterkende ledighet – Kan en i utgangspunktet forbigående ledighet ha dratt likevektsledigheten med seg?

Hovedkonklusjonen fra de to foregående avsnitt er at det er lett å identifisere de utløsende årsakene til at ledigheten i perioder har økt sterkt, men at det er vanskelig å identifisere endringer i arbeidsmarkedets struktur som kan forklare hvorfor ledigheten har hatt en tendens til å forbli høy også etter at de utløsende årsakene er fjernet. Disse to observasjonene har lagt grunnlag for en hypotese om at ledigheten kan være selvforsterkende. Dersom ledigheten av en eller annen grunn ligger over sitt likevektsnivå for en periode, bidrar dette til å trekke likevekten oppover. I faglitteraturen kalles dette for hysterese. Hysterese-ideen representerer det manglende bindeleddet mellom de lett identifiserbare årsakene til at ledigheten økte (sjokkene) på den ene siden, og de langt mer vage strukturelle endringene på den andre. Selv sjokk som i utgangspunktet er forbigående kan få permanente, eller i hvert fall svært langvarige ettervirkninger. Blanchard og Summers (1986) begrunnet dette på en

måte som også kunne forklare forskjellen på USA og Europa: Sysselsatte «insidere» i europeiske fagforeninger fastsetter lønninger uten hensyn til de arbeidsledige «outsiderne». Som følge av dette blir den lønn som fastsettes i et tariffoppgjør (og dermed ledigheten) avhengig av hvor mange som i utgangspunktet er sysselsatt.

I det siste tiåret er det lansert en serie ulike mekanismer som kan forklare hysterese-fenomener (se Røed, 1997 for en oversikt), de fleste med utspring i antagelser om hvordan perioder med høy arbeidsledighet kan tenkes å påvirke individers atferd. Langvarig arbeidsledighet kan forårsake demoralisering og dannelse av lite «jobbvennlige» vaner og preferanser. Som resultat av dette kan intensiteten i jobbsøkingen bli svekket, samtidig som reservasjonskravene til en eventuell ny jobb økes. Personkapitalen kan også forfalle når den ikke blir tatt i bruk. Dermed kan lange ledighetsperioder medføre at individuelle kvalifikasjoner svekkes.

Hysterese-teoriene gir mulige forklaringer på hvordan strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet kan forårsake økt arbeidsledighet over tid, selv om det ikke finner sted noen synlige endringer i disse forholdene. For eksempel kan det tenkes at gunstige dagpengeordninger ikke representerer noe stort problem for sysselsettingen så lenge de økonomiske forholdene er stabile, og få personer kastes ut i ledighet. Men under mer turbulente forhold med høy ledighet kan dagpengesystemene sette i gang dynamiske prosesser som gjør det vanskelig å vende tilbake til det opprinnelige ledighetsnivå igjen. Lange ledighetsperioder kan bidra til å svekke individers produktivitet og motivasjon. Passiv trygdetilværelse kan lett bli vanedannende, spesielt i en situasjon der dette oppleves av mange personer samtidig. Dersom dagpengeutbetalinger er knyttet til tidligere inntekt, er insentivene til å godta nye og lavere betalte jobber svake, selv om dette ofte kan være nødvendig for å komme seg ut av en ledighetssituasjon. Disse mekanismene kan derfor kanskje kaste lys over hvorfor velferdsordninger som var forenlig med lav ledighet i 1960-årene, kan medvirke til høy ledighet i dag. Ljungqvist og Sargent (1998) viser ved hjelp av simuleringseksperimenter at slike dynamiske samspillseffekter mellom velferdsordninger og økonomiske sjokk kan forklare mye av forskjellen mellom ledighetsutviklingen i USA og Europa. Det foreligger en del empiriske studier basert på tverrsnitt av OECD-land, som tyder på at land med gunstige dagpengesystemer i dag må betale for dette i form av høyere arbeidsledighetsrater (Nickell, 1997; Nickell og Layard, 1999). Problemet har vært å forklare hvorfor denne sammenhengen tilsynelatende var helt fraværende på 1960-tallet. Blanchard og Wolfers (2000) har analysert ledighetsratene i 20 industrialiserte land og forsøkt å identifisere strukturelle trekk som påvirker hvor stor effekt makroøkonomiske sjokk har i hvert enkelt land. De finner nettopp at gunstige dagpengeordninger bidrar til at sjokkene får stor effekt.

På tilsvarende måte kan det tenkes at reguleringer som sikter mot å beskytte ansatte mot vilkårlige oppsigelser (oppsigelseskostnader), kan virke ulikt under ulike økonomiske forhold. I en periode med stabil og lav ledighet representerer ikke slike reguleringer noen trussel mot sysselsettingen, kanskje tvert imot ettersom oppsigelseskostnader reduserer «trafikken» i arbeidsmarkedet. Men i kombinasjon med en kraftig lavkonjunktur av den typen de

to første oljeprissjokkene ga opphav til, kan resultatet bli et helt annet. Høye oppsigelseskostnader tjener da til å forsterke eventuelle insider/outsider-effekter, ettersom slike kostnader gjør det dyrt for bedriftene å erstatte eksisterende arbeidere med nye. Dette gir insiderne markedsmakt. Når virkningene av sjokket er passert, vil det faktum at de er færre enn før gjøre deres jobber enda tryggere (en eventuell reduksjon av sysselsettingen i forhold til situasjonen før sjokket inntraff representerer ikke noen stor risiko for dem). Derfor presses lønnsnivået høyere enn det som er forenlig med en gjenoppretting av det opprinnelige sysselsettingsnivået. Dermed transformeres et i utgangspunkt forbigående sjokk til noe permanent. Det er ikke oppsigelseskostnadene i seg selv som representerer problemet, det er oppsigelseskostnader i kombinasjon med sykliske svingninger. Denne type teorier kan dermed både forklare hvorfor ledigheten steg saktere i Europa enn i USA, og hvorfor den varer så mye lenger. En hovedinnvending mot insider/outsider-teoriene er imidlertid at det tross alt er en betydelig turnover i europeiske arbeidsmarkeder, både av bedrifter, arbeidsplasser og arbeidere. Dermed er skillet mellom insidere og outsidere mindre skarpt. Empiriske studier har ikke avdekket noen sterk og entydig sammenheng mellom omfanget av oppsigelsesbeskyttelse og nivået på arbeidsledigheten (OECD, 1999). Det er imidlertid en klar tendens til at land med sterkt vern mot oppsigelse har relativt sett flere langtidsledige enn land med svakt vern. (Nickell og Layard, 1999). Det er også en tendens til at økonomiske sjokk får sterkere effekt på ledighetsraten i land med gode beskyttelsesordninger (Blanchard og Wolfers, 2000).

Det er gjort mange forsøk på å evaluere forekomsten av hysterese empirisk (se Røed, 1997, for en oversikt). Den vanligste metoden er å analysere den aggregerte ledighetsratens tidsserieegenskaper. Slike analyser har typisk til hensikt å finne ut om ledighetsraten er en stasjonær variabel eller ikke, dvs (noe forenklet) om det finnes en unik likevektsledighet. Røed (1996) finner med denne metoden en viss støtte for hysterese-hypotesen i de aller fleste europeiske landene, herunder Norge. Disse testene kan imidlertid gi galt resultat dersom likevektsledigheten har økt av andre (eksogene) årsaker, f.eks. knyttet til strukturelle reformer i arbeidsmarkedet.

Erkjennelsen av at ledighetsproblemet – gjennom ulike former for hysterese – likevel kan ha sin rot i strukturelle forhold, har fått mange europeiske land til å iverksette forsiktige reformer i retning av svakere oppsigelsesvern, innstramninger i dagpengesystemene, lavere skatt på arbeid etc. Så langt ser det imidlertid ut til at slike reformer har hatt begrenset suksess (Coe og Snower, 1997). Riktignok har OECD (1998) identifisert noen europeiske land – Danmark, Irland, Nederland og Storbritannia – der det hevdes at strukturelle reformer har resultert i lavere arbeidsledighet på 1990-tallet. Men disse «suksesshistoriene» kan for en stor del også forklares med utgangspunkt i den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken de har valgt (Ball, 1999). Dessuten har også andre land gjennomført strukturelle reformer i tråd med OECDs anbefalinger, uten å oppnå de samme gode resultatene (Tyskland, Italia, Østerrike). En mulig forklaring på de relativt svake reformresultatene så langt kan være at det er komplementaritet mellom ulike typer strukturreformer (Lindbeck, 1996; Coe og Snower, 1997, OECD, 1998). Ideen er at reformer på ett område har liten effekt dersom de ikke blir ledsaget av

reformer på andre områder. Derfor er halvhjertede og stykkvise reformer nytteløse. Det som må til, er omfattende reformpakker som angriper hele spekteret av antatte rigiditeter samtidig. En alternativ forklaring kan være at rigiditetene i det europeiske arbeidsmarkedet er så sterkt forankret i befolkningens sosiale normer at det ikke hjelper å endre de institusjonelle rammebetingelsene (Agell, 1999). Atferden fortsetter mer eller mindre som før, i tråd med den alminnelige rettferdighetsfølelse.

2.5 De endimensjonale forklaringene kommer til kort

Alt i alt synes det svært vanskelig å finne fram til en bærende forklaring på det europeiske ledighetsproblemet. Ofte har man trodd at den er funnet – i form av nominell eller reell lønnsrigiditet, overlesset velferdsstat og vridende skatter og trygdeytelser, hysterese eller skift i relativ produktivitet – helt til det trekkes fram et stykke empiri som ikke passer inn i mønsteret i det hele tatt. Land som tilsynelatende er svært like med hensyn til arbeidsmarkedets struktur og virkemåte kan ha vidt forskjellige ledighetsrater. Bildet som står igjen er at ledighetsproblemet er uhyre komplekst, at det er mange faktorer, både knyttet til strukturelle forhold på arbeidsmarkedet og til makroøkonomisk utvikling som spiller inn, og at det neppe har mening å betrakte de ulike forklaringsmodeller isolert fra hverandre. Spesielt kan det tenkes at institusjonelle forhold som trekker i retning av å forsterke ledighetsproblemet i et arbeidsmarked eller i en bestemt økonomisk situasjon, kan bidra til å redusere det under andre forhold. Sammenligninger mellom ulike land kan fortelle oss noe om hvilket ledighetsnivå som springer ut av ulike samfunnsmodeller. Men det er to problemer knyttet til slike sammenligninger. For det første er det komplette modeller som sammenlignes (med ulik historie, ulike institusjoner og ulike makroøkonomiske sjokk), ikke isolerte strukturelle karakteristika. For det andre viser det seg ofte at de ulike modellenes evne til å holde ledigheten lav skifter over tid. Mange av «vinnerne» på 60-tallet er «tapere» på 90-tallet, uten at de strukturelle forholdene har endret seg dramatisk.

De fleste teorier som sikter mot å forklare ledighetsutviklingen i Europa har sitt utspring i mekanismene for lønnsdannelse. Fagforeningenes sterke posisjon antas å spille en sentral rolle, enten ved at de samlede lønnskrav eller krav om små lønnsforskjeller, presser likevektsledigheten oppover. Det finnes imidlertid ikke en felles europeisk modell for lønnsdannelse. Det er store variasjoner i systemene for lønnsforhandlinger både mellom land og over tid. Dette kan være en årsak til at de europeiske landene har hatt ulik utvikling når det gjelder arbeidsledighet, på tross av at strukturelle karakteristika ved arbeidsmarkedet for øvrig ikke er vesensforskjellige. Det er i denne sammenheng verd å merke seg at tre av OECDs «suksesshistorier» (Danmark, Irland og Nederland) akkurat som Norge, har satset på ulike former for koordinert lønnsdannelse og inntektspolitikk (se Nasjonalbudsjettet, 1998, avsnitt 4.1). Dette kan ha gjort det lettere for disse landene å presse arbeidsledigheten nedover uten å vekke til live nye inflasjonsspiraler. I de store europeiske landene har det vært en tendens til at man ikke klarer å redusere arbeidsledigheten uten samtidig å generere høyere inflasjon, selv i situasjoner der ledigheten i utgangspunktet er høy. For eksempel, da man etter et tiår med mer eller mindre kontinuerlig økning i arbeidsledigheten i de fire store

europeiske landene (Frankrike, Italia, Storbritannia, Tyskland) endelig greide å snu utviklingen i 1986 (fra et toppnivå på 9,3 prosent av arbeidsstyrken i 1985 til 7,9 prosent i 1989), oppstod det umiddelbart et prispress. Inflasjonen økte fra 2,8 prosent i 1986 til rundt fem prosent tre år senere. Slike mekanismer var helt fraværende da USA noen år tidligere reduserte arbeidsledigheten fra sitt toppunkt på 9,7 prosent i 1982 til omlag seks prosent i 1987. Denne reduksjonen fant sted parallelt med en reduksjon i inflasjonsnivået fra 6,2 til 3,7 prosent. Dette var etter alt å dømme en hovedårsak til at man i Europa, i motsetning til i USA, valgte å videreføre en stram pengepolitikk i disse årene. De europeiske landene som satset på koordinering av lønnsdannelsen viste seg imidlertid bedre rustet til å presse arbeidsledigheten nedover, uten at dette forårsaket økt inflasjon. For eksempel har både Nederland og Norge greid å redusere arbeidsledigheten markert (Nederland fra 1983 og Norge fra 1993) uten at dette har skapt økt inflasjon.

3 Likevektsledighet og lønnsdannelse – Det intellektuelle fundament for koordinerte og moderate lønnsoppgjør.

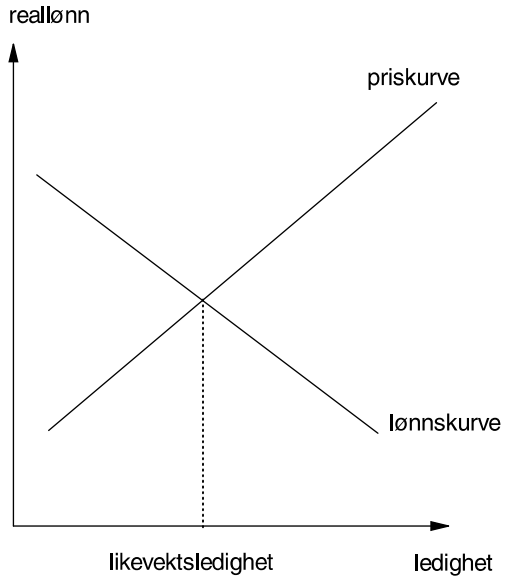
De fleste arbeidere i Europa får sin lønn bestemt gjennom en eller annen form for kollektive forhandlinger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. I dette avsnittet skal vi betrakte denne forhandlingsprosessen med utgangspunkt i et modellapparat som er beskrevet i Layard et al. (1991) og som etter hvert har blitt et slags standardverktøy for økonomiske analyser av forhandlingsbasert lønnsdannelse og likevektsledighet. Det antas at nominelle lønninger bestemmes gjennom desentraliserte lønnsforhandlinger, mens nominelle priser blir fastsatt av bedrifter som har en viss, men ikke fullstendig, markedsmakt (monopolistisk konkurranse). Både lønns- og prissettere er opptatt av det relative forhold mellom lønninger og priser, men mens lønnssetterne er opptatt av lønnens samlede kjøpekraft (konsumentreallønnen), er prissetterne opptatt av lønnskostnadene relativt til prisene på bedriftenes produkter (produsentreallønnen).

3.1 Det teoretiske grunnlaget

Modellens grunnleggende idé er illustrert i figur 2.5, som beskriver den aggregerte sammenhengen mellom reallønn og arbeidsledighet. Mekanismen bak den antatt fallende lønnssettingskurven er som følger: Hver enkelt fagforening ønsker å bruke sin markedsmakt til å oppnå bedre vilkår for sine medlemmer enn det de ville hatt utenfor bedriften. Det innebærer at de kjemper for (og til en viss grad oppnår) et bedre resultat enn det de ansatte i gjennomsnitt ville oppnådd dersom de måtte ut og lete etter en ny jobb. Dette gjennomsnittet avhenger av lønnen ellers i økonomien, av nivået på arbeidsledighetstrygden og av hvor lenge man må forvente å gå ledig før man finner en ny jobb dersom man skulle slutte (eller miste jobben) i bedriften. Det siste avhenger igjen av nivået på arbeidsledigheten. Derfor er også lønnskravene mer beskjedne hvis ledigheten er høy enn hvis ledigheten er lav. I likevekt kan ikke alle ha høyere lønn enn gjennomsnittet. Det er bare eksistensen av arbeidsledighet som kan sikre at alle ansatte samtidig oppnår bedre vilkår innenfor sine respektive bedrifter enn utenfor. Hvor høy ledigheten må

være for å sikre det ønskede nivå på meravkastningen ved den eksisterende jobben, avhenger av hvor gunstig det er å være arbeidsledig, herunder nivået på arbeidsledighetstrygden. Det typiske resultat fra modeller med forhandlingsbasert lønnsdannelse er at lønnen i likevekt bestemmes som et påslag på ledighetstrygden, og at dette påslaget avhenger av nivået på arbeidsledigheten, av partenes relative forhandlingsstyrke og av hvor lett det er for bedriften å velte eventuelle lønnsøkninger over i produktprisene.

Lønns- og prisdannelse



Figur 2.5 Lønns- og prisdannelse

Mekanismene bak den antatt stigende prissettingskurven kan være som følger: Bedriftene setter prisene som et påslag på lønnskostnadene. Påslagets størrelse avhenger av de ansattes produktivitet og av bedriftens konkurransesituasjon (etterspørselselastisiteten etter produktene). Når sysselsettingen er svært høy (ledigheten lav), kan det tenkes at produktiviteten begynner å falle (avtagende skalautbytte) eller at konkurransen i produktmarkedet blir mindre skarp. I så fall vil dette gi opphav til den stigende prissettingskurven beskrevet i figur 2.5.

Likevektsledighet og reallønn bestemmes i skjæringspunktet mellom de to kurvene. De avgjørende faktorene bak bestemmelse av likevektsledigheten er nivået på ledighetstrygden (og dens varighet), fagforeningenes forhandlingsmakt og bedriftenes konkurransesituasjon. Denne type modeller kan gi inntrykk av at arbeidsledighetstrygden har svært stor betydning for nivået på likevektsledigheten. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at ledighetstrygden i denne sammenheng opptrer som en slags «representant»

for alle forhold som påvirker hvor ille det oppleves å være arbeidsledig. Jo verre det er å være ledig, desto større vekt vil lønnssetterne legge på å forebygge arbeidsledighet. Det er naturligvis mange andre faktorer enn ledighetstrygden som påvirker hvordan det oppleves å være arbeidsledig, både av materiell og psykologisk natur. Alt annet likt, er det likevel rimelig å anta at økt ledighetstrygd vil gjøre det mindre ille å være arbeidsledig.

3.2 Desentraliserte forhandlinger og eksternaliteter

Likevektsledigheten bestemmes i denne type modeller gjennom et samspill mellom mange ulike aktørers ukoordinerte handlinger. Hver enkelt aktør søker å ivareta sine egne interesser på best mulig måte. Det gjør det nærliggende å spørre om det aggregerte utfallet av forhandlingene er effektivt, i den forstand at det er umulig å finne en annen kombinasjon av reallønn og ledighet som alle parter ville ha foretrukket framfor det realiserte utfallet. Svaret på det spørsmålet er typisk nei. Resultatet er ikke effektivt. Desentraliserte forhandlinger gir normalt opphav til for høy arbeidsledighet. Grunnen til det er at hver enkelt fagforening ikke tar hensyn til at det er indirekte virkninger (eksternaliteter) knyttet til lønnsfastsettelsen i hver enkelt bedrift. Disse eksternalitetene kan være av forskjellige karakter (Calmfors, 1993, identifiserer i alt syv typer eksternaliteter). De viktigste eksternalitetene er knyttet til priser og arbeidsledighet:

Priseksternaliteter : Lønnssetterne i den enkelte bedrift tar ikke hensyn til at enhver lønnsøkning bidrar til å øke det generelle prisnivå i samfunnet og dermed til et fall i andre aktørers realinntekt.

Ledighetseksternaliteter : Fagforeningen i den enkelte bedrift tar i utformingen av sine lønnskrav bare hensyn til ledighetsrisikoen for egne medlemmer. Den tar ikke hensyn til at høyere ledighet blant egne medlemmer også gjør det vanskeligere for andre ledige å skaffe seg jobb fordi konkurransen om de ledige jobbene blir hardere. Den tar heller ikke hensyn til at økt ledighet fører til redusert total skattebase og høyere utgifter til ledighetstrygd, som i sin tur hovedsakelig må finansieres av andre.

Slike eksternaliteter kan forklare hvorfor koordinert lønnsfastsettelse gir opphav til lavere lønnskrav og lavere arbeidsledighet enn helt desentralisert lønnfastsettelse. Dersom forhandlingene finner sted samlet, på vegne av alle arbeidstakere og arbeidsgivere under ett, vil partene ha insentiver til å ta hensyn til de negative virkninger økt lønn for noen aktører har for andre aktører. Eksternalitetene blir internalisert.

Calmfors og Driffill (1988) lanserte den såkalte pukkelhypotesen, som går ut på at både helt desentralisert og helt sentralisert lønnsdannelse er gunstig i forhold til arbeidsledigheten, mens middels grad av sentralisering er ugunstig. Spesielt er det en tendens til at bransjevise lønnsforhandlinger gir høy ledighet. Helt sentraliserte forhandlinger gir lav ledighet fordi partene tar inn over seg de totale samfunnsmessige konsekvensene av sine beslutninger. Helt desentraliserte forhandlinger gir, under forutsetning av reell konkurranse i produktmarkedene, lav ledighet fordi partenes mulighet til å øke lønningene ut over det arbeiderne oppnår utenfor bedriften begrenses av markedskreftene. Den enkelte bedrift kan ha små muligheter til å velte en eventuell lønnsøkning over i prisene, ettersom dette vil redusere etterspørselen etter bedriftens produkter. Det betyr at høyere lønn får relativt store

konsekvenser for antallet jobber i bedriften. Ved bransjevise lønnsforhandlinger begrenses lønnsveksten verken av markedskreftene eller av den kollektive fornuft. Markedskreftene får mindre betydning siden hver enkelt bedrift kan øke prisene sine i forvissning om at konkurrentene står overfor den samme kostnadsøkning. Samtidig er hver enkelt bransje for liten til at partene tar inn over seg de totale samfunnsmessige konsekvensene av sine handlinger.

Graden av «effektiv» sentralisering avhenger ikke bare av det formelle forhandlingsnivå, men også av mer uformelle bestrebelser på koordinering av forhandlingene mellom ulike organisasjonsledd. I Norge er det for eksempel en tradisjon for at forbundsvise forhandlinger gjennomføres etter et spesielt mønster, der lønnsnivået i verkstedindustrien (som er sterkt utsatt for konkurranse fra utlandet) bestemmes først. Resultatet i disse forhandlingene betraktes i neste omgang som en slags norm for den totale rammen for de senere oppgjørene.

En mulig virkning av koordinert lønnsdannelse er at den relative forhandlingsstyrken mellom arbeidsgivere og arbeidstakere forskyves, særlig i situasjoner der den ene part er mer koordinert enn den andre. For eksempel vil en effektivt samordnet fagbevegelse ha mer markedsmakt på vegne av arbeidstakerne enn en oppsplittet fagbevegelse. Det er ikke opplagt at denne markedsmakten bare vil bli benyttet til å ivareta den kollektive fornuft. Den kan også benyttes til å oppnå høyere reallønninger på kort sikt. En eventuell statlig medvirkning i lønnsoppgjørene kan benyttes til å presse igjennom sosiale reformer eller skattereduksjoner som politiske myndigheter ellers ikke ville ha prioritert.

Det har vært påpekt at pukkelhypotesen står svakere jo mer åpne produktmarkedene er for konkurranse fra utlandet. Det er to grunner til dette. For det første innebærer konkurranse fra utlandet at det blir vanskeligere for en hel bransje å velte eventuelle lønnsøkninger over i prisene. Dette vil virke disiplinerende under bransjevise lønnsforhandlinger. For det andre innebærer åpenhet at konsumprisene også bestemmes av importprisutviklingen. Dette skaper en kile mellom konsumentreallønnen og produsentreallønnen. Selv om alle produsentene øker sine priser i takt med eventuelle lønnsøkninger, slik at produsentreallønnen er uendret, kan konsumentreallønnen øke. Jo viktigere importprisene er for konsumprisene, desto større blir muligheten for å øke reallønnen for konsumentene, uten at produsentreallønnen påvirkes. Økonomisk integrasjon kan dermed trekke i retning av å gjøre lønnsdannelse og arbeidsledighet mindre avhengig av systemet for lønnsdannelse (Danthine og Hunt, 1994).

I nyere litteratur fokuseres det på at sammenhengen mellom koordinering av lønnsdannelsen og nivået på arbeidsledigheten kan påvirkes av pengepolitikkens innretning (Holden, 1999). Pengepolitikken er viktig fordi den påvirker hva slags bytteforhold lønnssetterne står overfor mellom lønn og sysselsetting. En sentralbank som reagerer på høye lønnstillegg med å stramme inn pengepolitikken, for å opprettholde et bestemt inflasjonsnivå eller en bestemt valutakurs, bidrar til å gjøre lønnstilleggene ekstra kostbare i form av tapt sysselsetting. I likevekt bidrar det til å dempe lønnstilleggene og dermed til å redusere arbeidsledigheten. Betydningen av denne effekten avhenger

imidlertid av graden av koordinering i lønnsoppgjørene. Med sterkt desentraliserte lønnsoppgjør får pengepolitikken liten betydning, ettersom hver enkelt lønnssetter uansett ikke påvirker det aggregerte inflasjonsnivået. Med helt sentraliserte lønnsforhandlinger kan det også tenkes at pengepolitikken får liten betydning, ettersom partene uansett er i stand til å realisere den «beste» likevekten. Med middels grad av sentralisering derimot, vil en pengepolitikk som tillater inflasjonen å øke ved sterkt lønnspress kunne forårsake høy likevektsarbeidsledighet.

Iversen (1999a; 1999b) mener det er grunn til å trekke i tvil argumentet om at koordinerte lønnsfastsettere alltid vil kunne realisere den beste likevekten, uavhengig av pengepolitisk regime. Koordinering av lønnsfastsettelsen fordrer i praksis at det inngås kompromisser mellom ulike grupper av lønnstakere med svært ulike interesser. Slike kompromisser vil typisk resultere i et visst nominelt lønnspress. Og hvis et slikt lønnspress blir møtt med en kompromissløs anti-inflasjonistisk politikk fra sentralbankens side kan resultatet bli arbeidsledighet. Sterk grad av sentralisering i lønnsdannelsen kan derfor tale for at sentralbanken tillater noe høyere og mer variabel inflasjon enn i situasjoner med middels grad av sentralisering.

3.3 Empiri knyttet til sammenhengen mellom koordinert lønnsfastsettelse og arbeidsledighet

Eventuelle sammenhenger mellom forhandlingssystem og arbeidsledighet blir dermed primært et empirisk spørsmål. Et problem knyttet til empirisk testing av kausale sammenhenger mellom forhandlingssystem og arbeidsledighet er at ulike lands forhandlingssystemer ikke så lett lar seg representere ved enkle kvantitative variable. Gruppering av land med hensyn til grad av koordinering eller «sentralitet» i lønnsdannelsen reflekterer i en viss grad subjektive vurderinger, og det viser seg ofte at reklassifisering av enkeltland kan ha nokså stor betydning for estimerte sammenhenger (Flanagan, 1999). Det er likevel et relativt robust empirisk resultat at land med høy sentraliserings- og koordineringsgrad i lønnsfastsettelsen oppnår noe lavere arbeidsledighet i det lange løp som følge av dette (Soskice, 1990; Bean, 1994; Jackman et al, 1996; Scarpetta, 1996; Nickell og Layard, 1999; OECD, 1997; OECD, 1999; Iversen, 1999b). Det er også indikasjoner på at lønnsdannelsen er mer følsom for endringer i arbeidsledighetsraten dersom det er stor grad av koordinasjon (Layard et al, 1991).

OECD (1997) benytter data fra 19 land for tre ulike tidsperioder for å analysere sammenhengen mellom sentraliseringsgrad og makroøkonomisk suksess (målt ved bl.a. ledighetsrate, sysselsettingsgrad, lønnsulikhet og reallønnsvekst). Landene med sterkest sentralisering/koordinering av lønnsdannelsen har signifikant lavere arbeidsledighet og signifikant mindre lønnsulikhet enn andre. Punktestimatene indikerer at effekten på arbeidsledighet er relativt betydelig. Sentralisering/koordinering av lønnsdannelsen er anslått å redusere arbeidsledighetsraten med 2,9 prosentpoeng (sammenlignet med en situasjon uten sentralisering/koordinering). OECD finner ingen støtte for pukkelhypotesen. Det er visse indikasjoner på at fagforeningers styrke (målt ved medlemstall eller tariffavtalenes dekningsgrad) kan ha forskjellig effekt på arbeidsledigheten avhengig av forhandlingenes sentraliseringsgrad. Høy

organisasjonsgrad bidrar til lav ledighet i sentraliserte systemer, men kan medvirke til høy ledighet dersom forhandlingene foregår på bransjenivå.

3.4 Koordinert lønnsmoderasjon kan gi lavere ledighet, men samme reallønn

Modellen diskutert over gir inntrykk av at arbeidstakerne kan oppnå lavere ledighet ved å koordinere lønnsfastsettelsen, men at de må betale for dette i form av noe lavere reallønn. Det siste er langt fra opplagt. La oss igjen kaste et blikk på figur 2.5. Den stigende prissettingskurven ble begrunnet med avtagende skalautbytte og/eller med at konkurransen i produktmarkedet svekkes ved høyt aktivitetsnivå. Selv om dette kan være tilfellet når aktivitetsnivået svinger over konjunktursykelen, er det ingen grunn til å tro at det gjelder i en stabil likevektssituasjon. Dessuten vil det være en tendens til at internasjonale kapitalbevegelser sørger for at reallønnen per produktivitetsenhet arbeidskraft blir om lag den samme over alt (Nymoen og Rødseth, 1999; Calmfors og Holmlund, 2000). I en langsiktig likevekt er det derfor grunn til å anta at *prissettingskurven er horisontal*. Den fallende lønnssettingskurven var begrunnet med at lønningene på aggregert nivå ble bestemt som et påslag på ledighetstrygden (verdien av ledighet) som var større desto lavere ledigheten var. Men i en langsiktig likevekt er det liten grunn til å tro at det er mulig for lønnssetterne å bestemme det relative forholdet mellom lønnsnivået og ledighetstrygden. Tvert i mot har det vært en klar tendens til at ledighetstrygden (verdien av ledighet) i det lange løp følger den generelle levestandardsutviklingen. I Norge utgjør ledighetstrygden en bestemt prosentsats (62,4) av tidligere inntekt. Hvis man tar hensyn til dette, vil det typiske utfallet i de teoretiske forhandlingsmodellene bli at *lønnskurven er vertikal* (Manning, 1993). Siden forholdet mellom lønn og ledighetstrygd er gitt er det ett og bare ett nivå for ledigheten som kan sørge for at lønnssetterne oppnår det ønskede forhold mellom verdien av den jobben man har og verdien av ikke å ha den. Alt dette betyr at den langsiktige likevektsledigheten bestemmes av lønnsdannelsen alene, mens reallønnen bestemmes av prissettingen alene. Prissettingen vil typisk resultere i en reallønnsutvikling som følger produktivitetsutviklingen, så lenge det ikke finner sted endringer i konkurranseklimaet i produktmarkedene. Det betyr også at høyere lønnskrav eller sterkere forhandlingsmakt for lokale fagforeninger ikke gir høyere reallønn i likevekt, *bare høyere ledighet*. Hvis reallønnsveksten, for ett gitt nivå på ledigheten, blir høyere enn det som er forenlig med produktivitetsutviklingen, betyr ikke dette at man oppnår en varig forskyvning av overskuddsdelingen mellom kapitaleiere og arbeidere. Det betyr bare at arbeidsledigheten må opp, slik at samsvaret mellom lønnsvekst og produktivitetsvekst gjenopprettes. Dette betyr at det i det lange løp også er i arbeidstakernes interesse å organisere lønnsdannelsen på en slik måte at lønnskravene blir relativt moderate, selv om dette i en viss grad må veies opp mot hensynet til at lavere lønnskrav på kort sikt også vil gi lavere reallønn.

Det teoretiske resultatet om at lønnsdannelsen i likevekt ikke påvirker reallønnen, men bare ledigheten, stemmer godt overens med empirien. På tross av at mekanismene for lønnsdannelse varierer sterkt mellom ulike land og over tid, ser det ut til at selve reallønnsutviklingen følger et nokså likt mønster over alt: På lang sikt styres reallønnen av produktivitetsutviklingen,

uavhengig av systemet for lønnsfastsettelse. Ledigheten derimot varierer sterkt mellom land med ulike lønnssettingssystemer. Den høye reallønnsveksten i Europa relativt til USA trekkes ofte fram som en bekreftelse på at det er høye lønnskrav som har skapt Europas ledighetsproblem (se f.eks. OECD, 1994, s.64). I perioden 1960–1990 sett under ett var ganske riktig den gjennomsnittlige årlig reallønnsveksten 1,8 prosent høyere i Europa enn i USA (2,9 mot 1,1 prosent). Men, som vist i Modigliani (1996), kan denne forskjellen i sin helhet forklares av produktivitetsveksten, som også var 1,8 prosent høyere i Europa enn i USA (3,0 mot 1,2 prosent). Tar man hensyn til endringer i faktorsammensetningen i produksjonen (blandingsforholdet mellom arbeid og kapital), og fokuserer på den del av produktivitetsveksten som ikke direkte kan tilbakeføres til økt kapitalinnsats, er det særlig de siste 20 årene en tendens til at reallønnene i Europa har utviklet seg svakere enn i USA (Blanchard, 1997). Det er derfor neppe i statistikken over den *realiserte* reallønnsutviklingen man kan finne forklaringen på det europeiske ledighetsproblemet. Det springende punkt er hvor høy ledighet som har vært nødvendig for å sikre en lønnsvekst i tråd med de fundamentale forhold knyttet til produktivitet og konkurranseklima i produktmarkedet. Igjen kan det naturligvis melde seg et spørsmål om hvor lang den «lange sikten» egentlig er. Over en mer begrenset tidshorisont er det liten tvil om at lønnsdannelsen påvirker reallønningene, og at lønnsmoderasjon kan resultere i lavere reallønninger. OECD (1997) finner likevel at det i de femårsperioder som inngår i OECDs analyser (1978–82, 1988–92, 1992–96) ikke var noen signifikant tendens til at de land som oppnådde lavere ledighet som følge av koordinert lønnsdannelse, måtte betale for dette i form av lavere reallønnsvekst.

Erkjennelsen av at kollektiv lønnsfastsetting organisert på en måte som resulterer i høye lønnstillegg for gitt ledighet i det lange løp ikke gir høyere reallønn, men bare høyere ledighet, representerer et solid intellektuelt fundament for koordinert lønnsfastsettelse med moderate lønnsoppgjør som siktemål. Spørsmålet er om det er mulig å oppnå en slik koordinering, ettersom desentraliserte lønnsfastsettere ofte vil ha insentiver til å bryte ut av eventuelle frivillige avtaler (Holden og Raaum, 1991). Erfaringene fra Norge tyder på at dette i perioder har vært vanskelig, og at frivillig koordinering ved flere anledninger har vært supplert med tvungne tiltak.

Mens fagforeningene i det lange løp sannsynligvis har liten innflytelse på den funksjonelle inntektsfordeling mellom lønn og profitt, har de en betydelig innflytelse på lønnsfordelingen arbeiderne imellom (Moene og Wallerstein, 1995). I Norge har lønnsfastsettelsen for en stor del vært dominert av organisasjoner med klart egalitære målsettinger. En sammenpresset lønnsstruktur kan bidra til å skyve personer med lav produktivitet ut av arbeidsmarkedet (jfr. avsnitt 2.2) og kan også bidra til en mindre effektiv allokering av arbeidskraften. Det siste vil være tilfelle dersom man begrenser lønnsforskjeller som har opphav i kompenserende forskjeller, dvs. forskjeller som må til for å klarere markedet for ulike typer arbeidskraft. Men lønnsforskjeller kan også skyldes at ulike bedrifter har ulik grad av markedsmakt. I slike tilfeller vil koordinert lønnsdannelse med sikte på å redusere lønnsforskjellene virke effektivitetsfremmende. (Holden, 1997). En sammenpresset lønnsstruktur – med relativt høye «minstelønninger» - kan også bidra til å fremme arbeidstil-

budet blant personer som har relativt sett lite å vinne på å jobbe framfor å leve av trygd eller sosialhjelp.

4 Kan inntektspolitiske tiltak presse likevektsledigheten ned? En empirisk analyse av likevektsledigheten i Norge og Sverige

Sett fra et økonometrisk ståsted kan man si at forsøk på koordinert lønnsmoderasjon dreier seg om å erstatte (eller avlaste) ledighetsratens rolle i relasjoner for lønns- og prisdannelse (for eksempel lønnskurver eller Phillipskurver) med andre lønnsdempende virkemidler. Selv om det i henhold til teorien kan være gevinster å hente for alle på et slikt koordinert opplegg, er det langt fra sikkert at dette i praksis er en farbar vei. For det første kan det være vanskelig å hindre at enkeltgrupper bryter ut av «samordniningsstrategien», så lenge det ikke eksisterer troverdige sanksjonsmuligheter mot «utbrytere». Hvis mer fundamentale markedsforhold (markedsmakt, tilbud, etterspørsel) tilsier at en gruppe arbeidere har mulighet til å skaffe seg høye nominelle lønnstillegg, er det vanskelig å tro at de i det lange løp vil avstå fra det. For det andre kan det tenkes at samordning påvirker den relative forhandlingsstyrke mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. På kort sikt kan arbeidstakerne ha en del å vinne på høye lønnstillegg, både fordi høyere reallønn oppfattes som gunstig i seg selv, og fordi høyere reallønn umiddelbart leder til større aggregert etterspørsel, og dermed til høyere sysselsetting. Dette kan bli tillagt avgjørende vekt, selv om det er kjent at høye lønnstillegg *på lang sikt* (dvs. i likevekt) har som konsekvens at mer arbeidsledighet må til for å tvinge lønnsutviklingen tilbake til det nivå produktivitetsutviklingen tilsier. Spesielt i situasjoner med relativt lav arbeidsledighet kan det være nærliggende å anta at den mulige økte forhandlingsstyrke som er knyttet til at arbeidstakerne opptrer koordinert, vil bli benyttet til å oppnå høyere lønnstillegg framfor til å dempe dem. Slike situasjoner vil ofte være karakterisert ved høy lønnsomhet i næringslivet, og tilsvarende høy kapitalavkastning. Arbeidstakerne vil da vite at lønnsmoderasjon på kort sikt først og fremst vil tjene til å berike eierne.

4.1 Tidligere empiriske analyser av inntektspolitikk i Norge og Sverige

Lønnsdannelsen i Norge og Sverige har vært gjenstand for mye empirisk forskning de senere år (Calmfors og Nymoen, 1990; Layard et al, 1991; Johansen, 1995; 1997; Nymoen og Rødseth, 1999). Denne forskningen er stort sett forankret innenfor rammen av hva vi kan kalle *lønnskurve-tradisjonen* , dvs. at den sikter mot estimering av parametre i en (fallende) lønnskurve (jfr. figur 2.5). Den typiske framgangsmåten er å analysere nominell lønnsvekst gjennom en regresjon der det inngår en lang rekke forklaringsvariable, herunder den nominelle prisveksten og et såkalt feilkorrigeringsledd som inneholder den antatte likevektssammenheng mellom reallønn og ledighet (lønnskurven). Testen på om inntektspolitiske tiltak «virker» eller ikke er om de er i stand til å skifte lønnskurven nedover. Et slikt skift kan enten være midlertidig, det kan framskynde en bevegelse mot en ny likevekt som ville ha funnet sted i alle fall, eller det kan representere en varig endring i likevekten. Bowitz og Cappelen (1997) analyserer inntektspolitikken i Norge i perioden 1973–93, og finner at spesielt de direkte lønnsreguleringslovene i 1978/79 og 1988/89

hadde betydelige og relativt varige virkninger. Det antas at dette bl.a. skyldes at norsk økonomi i begge situasjoner var i ulikevekt, slik at tiltakene først og fremst framskyndet bevegelsen mot en ny likevekt. En del nyere økonometriske studier har søkt å teste mulige effekter på lønnsdannelsen av Solidaritetsalternativet, som ble lansert av den forrige sysselsettingskommisjonen (NOU 1992: 26). Resultatene fra disse studiene er negative. Det ikke er mulig å identifisere signifikante skift i lønnsdannelsen i perioden fra og med 1993 (Evjen og Nymoen, 1997; Bjørnstad, 1998). Lønnsrelasjoner, estimert på data fram til og med 1992, er fullt ut i stand til å forklare lønnsveksten i perioden 1993–1997.

Det er imidlertid en del problemer knyttet til denne type testing. Det første problemet er knyttet til *identifikasjon*. Som det framgår av figur 2.5 eksisterer det i henhold til teorien to likevektsrelasjoner mellom reallønn og ledighet – en priskurve og en lønnskurve. Ettersom det er en tendens til at variable som skifter priskurven også skifter lønnskurven er lønnskurven ikke identifisert (se Manning, 1993, for en grundig diskusjon av dette spørsmålet). I praksis innebærer dette at de *estimerte* lønnskurvene ikke korresponderer til de teoretiske lønnskurvene, men at de i stedet må antas å fange opp en blanding av lønns- og prissettingsmekanismene. Ettersom den langsiktige likevekten uansett er karakterisert ved en reallønnsutvikling som utelukkende bestemmes av prissettingsmekanismene, er det ingen grunn til å forvente at inntektspolitikk påvirker reallønnen på lang sikt, selv om den virker fullt ut etter hensikten. Det andre problemet er at de estimerte lønnsrelasjonene ofte håndterer prisveksten som en eksogen variabel, slik at modellene sikter mot å forklare lønnsveksten, *for et gitt nivå på prisveksten*. Men et viktig siktemål for Solidaritetsalternativet var å dempe *både lønns- og prisveksten*, i troen på at dette ville bedre konkurranseevnen og fremme sysselsettingen. Det tredje problemet er knyttet til valg av hypotese: Testen på om Solidaritetsalternativet har virket, er om det representerer et brudd med tidligere lønnsdannelse i Norge. Mange vil imidlertid anse Solidaritetsalternativet mer som en videreføring av en lang inntektspolitisk tradisjon i Norge enn som et brudd.

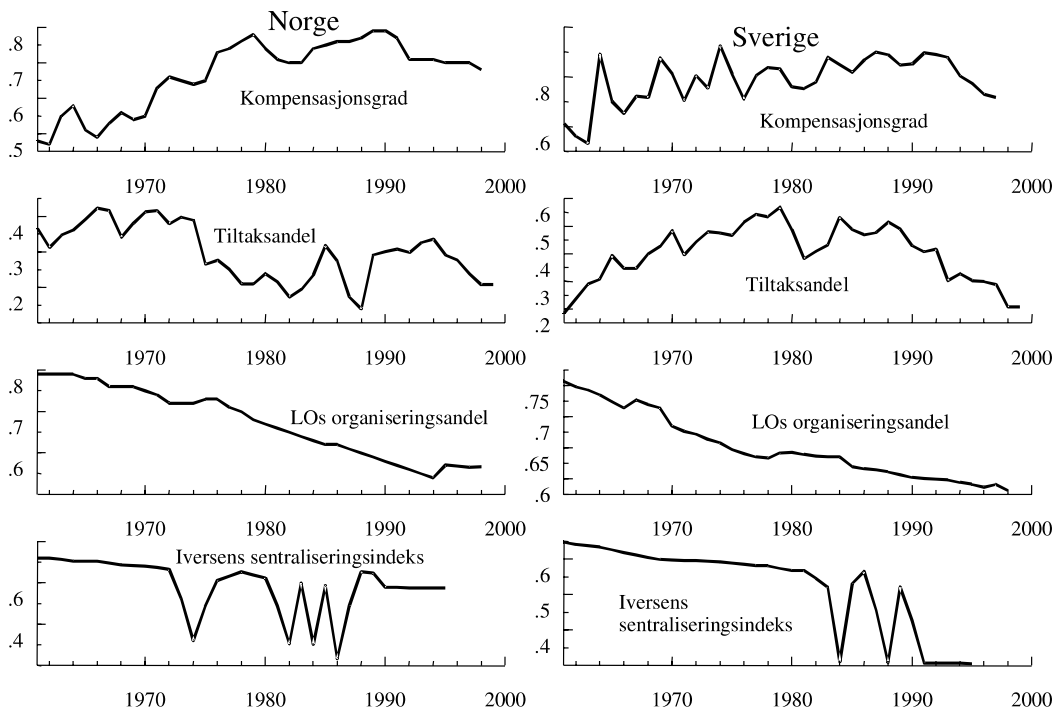
Kleppe (1998) påpeker at Solidaritetsalternativet ikke bare var knyttet til det avledede målet om moderat lønnsvekst, men at det også inneholdt anbefalinger om en aktiv bruk av finanspolitiske virkemidler og en aktiv arbeidsmarkeds –og utdanningspolitikk. En viktig premiss for Solidaritetsalternativet var at disse ulike politikk-komponentene er nært knyttet til hverandre. Et velfungerende inntektspolitisk samarbeid gir myndighetene det nødvendige stabiliseringspolitiske spillerom, samtidig som eksistensen av aktiv stabiliseringspolitikk kan være nødvendig for å overbevise arbeidstakerne om å utvise moderasjon. Den relativt brede politiske tilslutning som Solidaritetsalternativet fikk var sannsynligvis med på styrke opplegget som et «autoritativt» program for reduksjon av ledigheten. Dermed fikk det også positiv betydning for forventningene knyttet til den framtidige økonomiske utvikling i Norge.

4.2 Strukturelle faktorer bak lønnsdannelsen i Norge og Sverige 1961–1999

I henhold til standard økonomisk teori blir likevektsledigheten bestemt av strukturelle forhold knyttet til lønnsdannelsen, herunder lokale fagforeningers forhandlingsstyrke og erstatningsgraden i dagpengesystemet.

Eventuelle bestrebelser på å koordinere lønnsdannelsen kan i denne sammenheng tolkes som forsøk på å dempe lokale fagforeningers forhandlingsmakt. I tillegg til disse faktorene kan utformingen av arbeidsmarkedspolitikken være av betydning, spesielt omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak. Aktive tiltak kan bidra til å redusere likevektsarbeidsledigheten ved at de bidrar til å opprettholde de lediges kompetanse og effektiviserer matchingen mellom ledige jobber og ledige arbeidere. Men de kan også bidra til å øke likevektsledigheten, ved at de får arbeidsledighet til å framstå som et mindre ubehagelig alternativ, og dermed forsterker lønnspresset. Figur 2.6 illustrerer utviklingen av noen sentrale strukturelle variable for Norge og Sverige i perioden 1961–1999. Erstatningsgraden i dagpengesystemet har vist en stigende tendens i begge land [231] på 60- og 70-tallet, stabilitet på 80-tallet, og et fall på 90-tallet (det siste særlig i Sverige). Mens de kortsiktige variasjonene i kompensasjonsgraden for en stor del skyldes variasjoner i inflasjonsnivået (høy inflasjon reduserer kompensasjonsgraden, jfr. avsnitt 2), er de langsiktige variasjonene relatert til systemendringer, herunder endringer i skattesystemet. I både Norge og Sverige har det vært ført en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. For hele perioden sett under ett har omlag 30 prosent av det totale antall registrerte ledige i Norge deltatt på en eller annen form for tiltak. I Sverige har deltagelsen ligget på 40 prosent i gjennomsnitt. I Norge har det vært en tendens til at tiltaksandelen er blitt trappet opp ved lavkonjunkturer, mens det særlig på 90-tallet var en omvendt tendens i Sverige.

231. Merk at de to målene som benyttes for henholdsvis Norge og Sverige ikke er helt sammenlignbare. For Norge er erstatningsgraden basert på et veiet gjennomsnitt av kompensasjonsgradene etter skatt for ulike typer ledige (se Rødseth og Aaserud, 1989, for nærmere beskrivelse av beregningsmetoden), mens målet for Sverige reflekterer variasjon i maksimal dagpengeutbetaling, relativt til gjennomsnittlig lønn (se Forslund og Kolm, 2000).



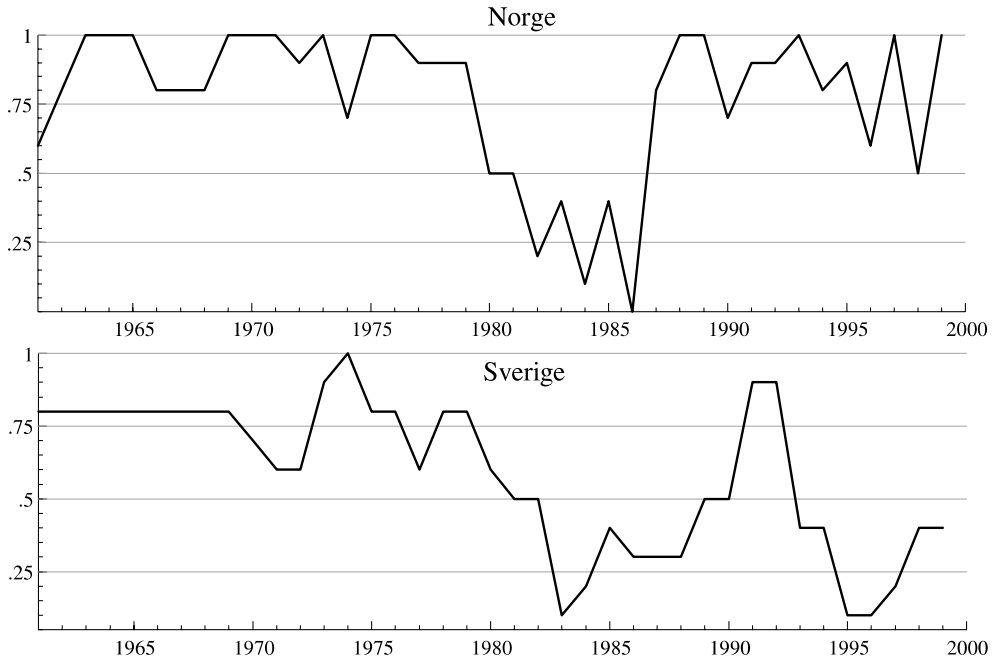
Figur 2.6 Strukturelle trekk ved arbeidsmarkedene i Norge og Sverige 1961–99

Både i Norge og Sverige har det vært en markert trend i retning av at de to Landsorganisasjonene har fått svekket sin stilling blant arbeidstagerne. En utvikling i retning av mer oppsplitting på arbeidstakersiden kan bidra til å gjøre koordineringen av lønnsdannelsen vanskeligere. For å kunne analysere mulige effekter av denne trenden innenfor rammen av en tidsserieanalyse, trenger vi kvantitative mål som beskriver utviklingen fra år til år. I den økonometriske analysen som presenteres i neste avsnitt er det benyttet to (alternative) variable for dette formål. Den ene er LOs andel av det totale antall organiserte arbeidstakere. Den andre er en sentraliseringsindeks som er konstruert av Iversen (1999, kap 3), og som måler antallet aktører som deltar ved hvert enkelt lønnsoppgjør, veid etter deres størrelse. Indeksen har høyere verdi jo færre og jo større organisasjoner som deltar i lønnsforhandlingene [232]. Når det gjelder de faktiske bestrebelser i retning koordinert lønnsdannelse og inntektspolitikk, er det vanskeligere å skaffe til veie objektiv kvantitativ informasjon. I hvilken grad lønnsdannelsen reelt sett blir koordinert avhenger av mange forhold, herunder selve oppgjørsformen, graden av statlig medvirkning i lønnsoppgjørene, omfanget av koordinering på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og av det generelle samarbeidsklimaet partene imellom. Med basis i en gjennomgang av de enkelte års lønnsoppgjør har vi valgt å konstruere et sett indikatorvariable som søker å fange opp utviklingen i disse faktorene for Norge og Sverige i perioden 1961–1999. Prin-

232.La wjt være en vekt som (basert på studier av de enkelte oppgjør) tilordnes forhandlingsnivå j (med forhandlingsnivå menes her lokalt, forbundsvist eller sentralt), og la pijt være andelen av organiserte medlemmer på nivå j som tilhører organisasjon i. Iversens sentraliseringsindeks for år t er da definert som, Ct=Xijwjtp2ijt

sippene bak konstruksjonen av disse variablene og de årlige verdiene er nærmere beskrevet i appendiks. En mer fyldig begrunnelse for valg av indeksverdier for hvert enkelt år er gitt i Barkbu (2000).

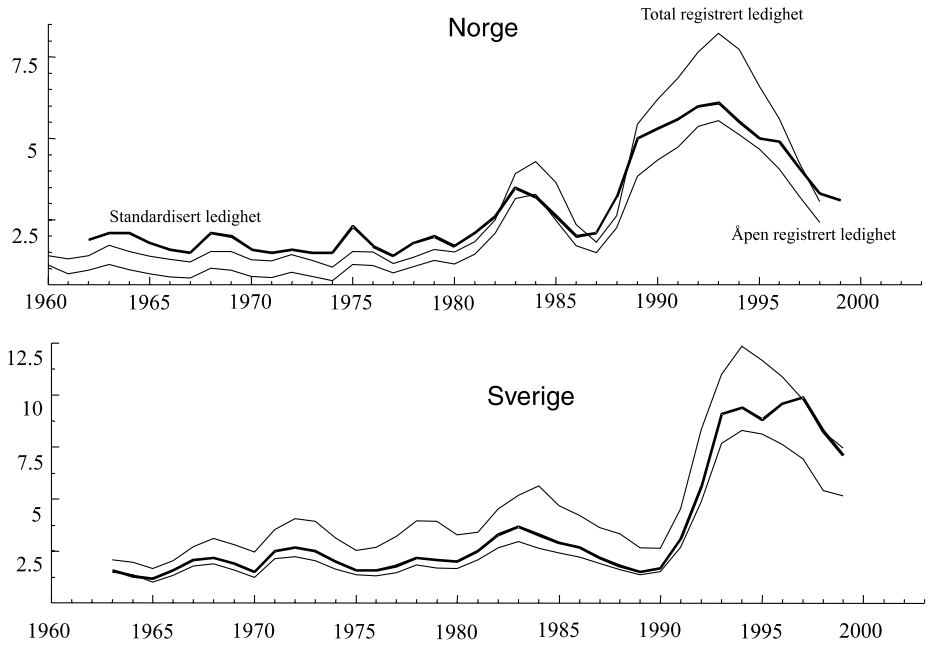
Figur 2.7 gir en beskrivelse av indikatorenes gjennomsnittlige verdi for hvert enkelt år. Indeksene er konstruert slik at dette gjennomsnittet varierer mellom null (ingen form for koordinering) og 1 (koordinering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden med et godt samarbeidsklima partene imellom og samordnede oppgjør med statlig medvirkning). Som det framgår av figuren har bestrebelsene på å samordne lønnsdannelsen lange tradisjoner både i Norge og Sverige. Lønnsoppgjørene på 60- og 70-tallet var f.eks. nesten uten unntak samordnede, og både arbeidstakere og arbeidsgivere opptrådte gjennomgående koordinert ved forhandlingsbordene i begge land. Den viktigste forskjellen på Norge og Sverige i denne perioden var at staten spilte en langt mer sentral rolle i de norske lønnsoppgjørene. Denne forskjellen var særlig markert på 1970-tallet, da den norske Regjering bidro direkte i lønnsforhandlingene med løfter om skattelette. Begge land var gjennom en periode på første halvdel av 80-tallet, der man forlot koordineringslinjen. Men, mens dette for Norges del ble en relativt kort «unntaksperiode», kan det se ut som Sverige gikk over til en mer desentralisert lønnsdannelse på varig basis. Den viktigste forskjellen ligger her på arbeidsgiversiden. Mens arbeidsgiverne i Norge valgte å vende tilbake til koordinerte lønnsoppgjør, gikk de svenske arbeidsgiverne sterkt inn for mer desentraliserte oppgjørsformer. I Norge ble gjenoppliving av den koordinerte lønnsdannelse også stimulert av statlige myndigheter, som igjen valgte å delta nokså direkte i lønnsoppgjørene, denne gang ved å medvirke til innføring av gunstige førtidspensjoneringsordninger (avtalefestet pensjon).



Figur 2.7 Gjennomsnitt av koordineringsindikatorer for lønnsdannelsen 1961–1999

4.3 Økonometrisk analyse – Oppsummering av hovedresultater

I dette avsnittet skal jeg presentere hovedresultatene fra en økonometrisk analyse av sammenhengen mellom likevektsarbeidsledighet og koordinering av lønnsdannelsen i Norge og Sverige. En mer detaljert beskrivelse av metode, forutsetninger og resultater er gitt i appendiks. De avhengige variablene i analysen er ledighetsratene i Norge og Sverige fra begynnelsen av 1960-tallet og fram til og med 1999. Både for Norge og Sverige benyttes tre alternative mål på arbeidsledighetsraten; i) standardiserte arbeidsledighetsrater (som i hovedsak svarer til arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsene); ii) total registrert arbeidsledighet (alle helt ledige personer registrert ved arbeidskontorene); og iii) åpen registrert arbeidsledighet (alle helt ledige ved arbeidskontorene som ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak). Utviklingen i disse arbeidsledighetsratene er illustrert i figur 2.8. De uavhengige variablene er strukturelle trekk ved arbeidsmarkedene, slik som kompensasjonsgrad i dagpengesystemet, omfanget av arbeidsmarkedstiltak og grad av koordinering i lønnsdannelsen (jfr. avsnitt 4.2). I tillegg benyttes det i enkelte av modellene kontrollvariable som søker å fange opp hvordan arbeidsledighetsratene påvirkes av aggregert etterspørsel. Det er generelt antatt at endringer i strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet ikke fører til endringer i arbeidsledigheten umiddelbart, men at de påvirker ledigheten med et etterslep som strekker seg over minst fem år. Modellene som benyttes er såkalt autoregressive, dvs. at arbeidsledighetsraten i ett bestemt år bl.a. avhenger av arbeidsledighetsraten året før, i tillegg til de uavhengige variablene. Likevektsledigheten er da definert som det nivå på ledighetsraten som på ethvert tidspunkt er forenlig med konstant arbeidsledighetsrate.



Figur 2.8 Arbeidsledighetsrater i Norge og Sverige 1960–1999

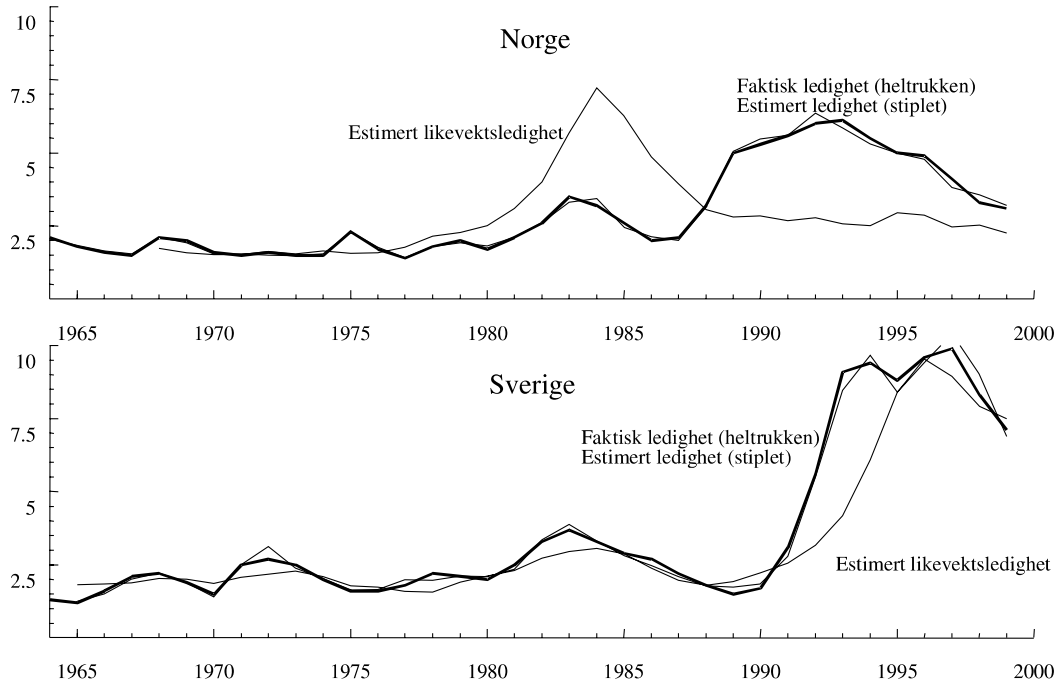
Estimeringsresultatene for *Norge* indikerer at en mest mulig samlet fagbevegelse (representert ved LOs organisasjonsandel) bidrar til å fremme lav likevektsarbeidsledighet. Likevel er det et gjennomgående trekk at arbeidstakerkoordinering mer generelt øker likevektsledigheten, særlig i situasjoner der arbeidsgiversiden ikke er koordinert. Dette kan tolkes i retning av at den økte forhandlingsstyrke for den samlede arbeidstakersiden som springer ut av økt koordinering, til dels motvirker effektene av redusert forhandlingsstyrke for de enkelte fagforeninger. Resultatene kan også reflektere at det er svært vanskelig for en sentral arbeidstakerorganisasjon å påta seg et tilnærmet eneansvar for å holde lønnsveksten nede. En slik rolle blir neppe forstått av medlemmene. Derfor slår moderasjonslinjen sprekker når det er stramt arbeidsmarked, og lokale arbeidsgivere presser på for å øke lønningene. Koordinering på arbeidsgiversiden bidrar entydig til å redusere likevektsledigheten. Det er også indikasjoner på at sentraliserte oppgjørsformer virker gunstigere på likevektsledigheten enn forbundsvise oppgjør. Noe overraskende, ser det ut til å være et robust resultat at et godt samarbeidsklima i lønnsforhandlingen øker likevektsledigheten. Det er vanskelig å tro at dette kan reflektere en kausal sammenheng. Det er mer nærliggende å anta at denne variabelen fanger opp uobserverbare forhold knyttet til den forventede ledighetsutviklingen, dvs. at samarbeidsklimaet er bedre i perioder der man frykter økt ledighet i framtiden.

Også resultatene for *Sverige* tyder på at en samlet fagbevegelse (målt ved LOs andel av de organiserte medlemmer) bidrar til å holde arbeidsledigheten lav. For øvrig er det noe sprikende resultater knyttet til koordineringsindeksene. Det mest robuste resultatet er at samordnet oppgjørsform bidrar til lavere likevektsledighet. Også statlig medvirkning ser ut til å spille en positiv rolle. Koordinering på arbeidstakersiden gir lavere arbeidsledighet i de fleste av modellene, men resultatet er sårbart for modellspesifikasjon. Koordinering på arbeidsgiversiden bidrar derimot til å øke likevektsarbeidsledigheten i Sverige. Det ser ikke ut til å hjelpe at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er koordinert. Hvis derimot alle koordineringselementene er på plass, oppnås en gunstig effekt på arbeidsledigheten. Resultatene må tolkes med betydelig grad av forsiktighet. Spesielt når det gjelder koordinering på arbeidsgiversiden har det vært lite variasjon i dataene. Fram t.o.m. 1982 opptrådte arbeidsgiverne koordinert hvert år, mens de deretter har opptrådt ukoordinert med unntak av årene 1991 og 1992. Nettopp disse to årene markerte starten på en sterk lavkonjunktur i Sverige.

Det er indikasjoner på at høyere kompensasjonsgrad i dagpengesystemet bidrar til å øke likevektsarbeidsledigheten. For Sverige er dette et svært robust resultat. For Norge ser dette først og fremst ut til å gjelde den *registrerte* arbeidsledigheten. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak (tiltaksandelen) bidrar til å redusere likevektsarbeidsledigheten i Sverige. I Norge er det imidlertid ikke mulig å identifisere noen signifikant effekt i denne retning.

Figur 2.9 beskriver tidsforløpet til de estimerte og de faktiske standardiserte ledighetsratene, med utgangspunkt i en av modellene beskrevet i appendikset. Det er også plottet estimater på de avledede likevektsledighetene. Samlet sett kan det konstateres at modellene har svært god forklaringskraft, men at de estimerte likevektsledighetene er utsatt for «urimelig» store

svingninger. Det er fare for at *for mye* forklaringskraft «kastes over» i strukturvariablene (som er godt representert i data) istedenfor i makroøkonomiske forhold (som nok er dårlig representert i data). Den historien modellen forteller er at økt oppsplitting på arbeidstakersiden og svakere koordinering av lønnsdannelsen forårsaket økt likevektsledighet i Norge på begynnelsen/midten av 1980-tallet, og at svekkelsen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken forårsaket økt likevektsledighet i Sverige på begynnelsen/midten av 1990-tallet.



Figur 2.9 Faktisk ledighet, estimert ledighet og estimert likevektsledighet for Norge og Sverige, basert på standardiserte ledighetsrater

5 Konklusjon

Det finnes ingen allment akseptert hovedforklaring på hvorfor noen land for tiden lykkes så mye bedre enn andre i å holde arbeidsledigheten lav, eller hvorfor landenes relative suksess på dette området har endret seg så mye over tid. Økonomer er i hovedsak enige om hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende, men ikke om deres relative betydning. Forklaringer som bygger på enkeltstående forskjeller i strukturelle karakteristika kommer til kort når de konfronteres med empirien. De mest lovende forklaringer finnes i skjæringspunktet mellom stabiliserings- og strukturpolitikk. Fravær av aktiv stabiliseringspolitikk kan forklare mye av økning i europeisk arbeidsledighet siden midten på 1980-tallet, men man må ty til strukturelle forklaringer for å forstå hvorfor de likevektsskapende mekanismene i arbeidsmarkedet tilsynelatende er så svake. Det er i denne sammenheng vanskelig å komme utenom mulige

bivirkninger av gunstige dagpengeordninger og mulige insidereffekter i lønnsdannelsen.

Et robust empirisk resultat er at land med sentraliserte og koordinerte lønnsoppgjør gjennomgående har lavere arbeidsledighet enn land med mer desentraliserte oppgjørsformer. En analyse av norske og svenske tidsserie-data peker i retning av at økt oppsplitting av arbeidstakersiden har trukket i retning av å øke likevektsarbeidsledigheten i begge land. I Norge har man, med unntak av en periode på begynnelsen/midten av 1980-tallet, greid å holde likevektsledigheten nede bl.a. ved hjelp av utstrakt koordinering av lønnsdannelsen. Analyseresultatene peker i retning av at koordinert lønnsdannelse ikke alltid bidrar til å redusere arbeidsledigheten. En avgjørende forutsetning for suksess ser ut til å være at også *arbeidsgiversiden* opptrer koordinert. I Sverige har man, med unntak av en periode på 1990-tallet holdt likevektsledigheten nede ved hjelp av en svært aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Det er også visse indikasjoner på at sentrale oppgjørsformer med statlig medvirkning har bidratt til å holde ledigheten lav, mens koordinering på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden snarerer har trukket i motsatt retning. Effekten av spesielt koordinering på arbeidsgiversiden må tolkes med stor forsiktighet, da det har vært lite variasjon i denne variabelen.

6 Appendiks – koordineringsindikatorer og estimeringsresultater

Som grunnlag for den økonometriske analysen er det konstruert et sett indikator for koordinering av lønnsdannelsen. Indikatorene er definert på følgende måte:

- I_1 reflekterer nivået på lønnsforhandlingene, og har verdien 1 ved samordnede oppgjør og verdien 0 ved bransjevise/forbundsvise oppgjør.

- I_2 reflekterer eventuelt statlig engasjement i lønnsoppgjørene, og har verdien 1 i år der myndighetene førte en eller annen form for inntektspolitikk og null ellers.

- I_3 reflekterer omfanget av koordinering på arbeidstakersiden, og har verdien 1 dersom arbeidstakerne som helhet opptrådte koordinert og null ellers.

- I_4 reflekterer omfanget av koordinering på arbeidsgiversiden, og har verdien 1 dersom arbeidsgiverne opptrådte koordinert og null ellers.

- I_5 reflekterer samarbeidsklimaet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og har verdien 1 i perioder der dette anses å være godt og null ellers.

I «mellom-tilfeller» antar indikatorvariablene verdien 0,5. Fastsettelse av disse variablene reflekterer i betydelig grad skjønnsmessige vurderinger. Dette skjønnet er utøvet på bakgrunn studier av de enkelte års lønnsoppgjør, med basis i skriftlige og muntlige kilder. Stokke (1998) har vært en særlig viktig kilde i dette arbeidet. En nærmere bekskrivelse av hvert enkelt lønnsoppgjør,

samt begrunnelse for valg av indikatorverdier er gitt i Barkbu (2000). De valgte indikatorverdiene er gjengitt i tabell 2.2.

Tabell 2.2: Konstruksjon av indikatorer for koordinering av lønnsdannelsen og inntektspolitikk i Norge og Sverige 1961–1999

	Norge						Sverige					
	I_1	I_2	I_3	I_4	I_5	$SI_i/5$	I_1	I_2	I_3	I_4	I_5	$SI_i/5$
1961	0	0	1	1	1	0,6	1	0	1	1	1	0,8
1962	1	0	1	1	1	0,8	1	0	1	1	1	0,8
1963	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,8
1964	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,8
1965	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,8
1966	1	0	1	1	1	0,8	1	0	1	1	1	0,8
1967	1	0	1	1	1	0,8	1	0	1	1	1	0,8
1968	0,5	1	0,5	1	1	0,8	1	0	1	1	1	0,8
1969	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,8
1970	1	1	1	1	1	1	1	0	0,5	1	1	0,7
1971	1	1	1	1	1	1	1	0	0,5	1	0,5	0,6
1972	1	1	0,5	1	1	0,9	1	0	0,5	1	0,5	0,6
1973	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	1	0,9
1974	0	1	0,5	1	1	0,7	1	1	1	1	1	1
1975	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	0,5	0,8
1976	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	0,5	0,8
1977	1	1	1	1	0,5	0,9	1	0	0,5	1	0,5	0,6
1978	1	1	1	1	0,5	0,9	1	0	1	1	1	0,8
1979	1	1	1	1	0,5	0,9	1	0	1	1	1	0,8
1980	0,5	1	0,5	0,5	0	0,5	1	0,5	0,5	1	0	0,6
1981	1	0,5	0,5	0,5	0	0,5	1	0	0	1	0,5	0,5
1982	0	0	0,5	0,5	0	0,2	1	0	0	1	0,5	0,5
1983	1	0	0,5	0,5	0	0,4	0	0	0	0	0,5	0,1
1984	0	0	0	0,5	0	0,1	0	0,5	0	0	0,5	0,2
1985	1	0	0,5	0,5	0	0,4	0,5	1	0	0	0,5	0,4
1986	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0,5	0,3
1987	1	0	1	1	1	0,8	0,5	0,5	0	0	0,5	0,3
1988	1	1	1	1	1	1	0	0	0,5	0	1	0,3
1989	1	1	1	1	1	1	0,5	0,5	0,5	0	1	0,5
1990	0,5	0	1	1	1	0,7	0,5	0,5	0,5	0	1	0,5
1991	1	0,5	1	1	1	0,9	1	0,5	1	1	1	0,9
1992	1	1	0,5	1	1	0,9	1	0,5	1	1	1	0,9
1993	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0,4
1994	0	1	1	1	1	0,8	0	0	1	0	1	0,4

Tabell 2.2: Konstruksjon av indikatorer for koordinering av lønnsdannelsen og inntektspolitikk i Norge og Sverige 1961–1999

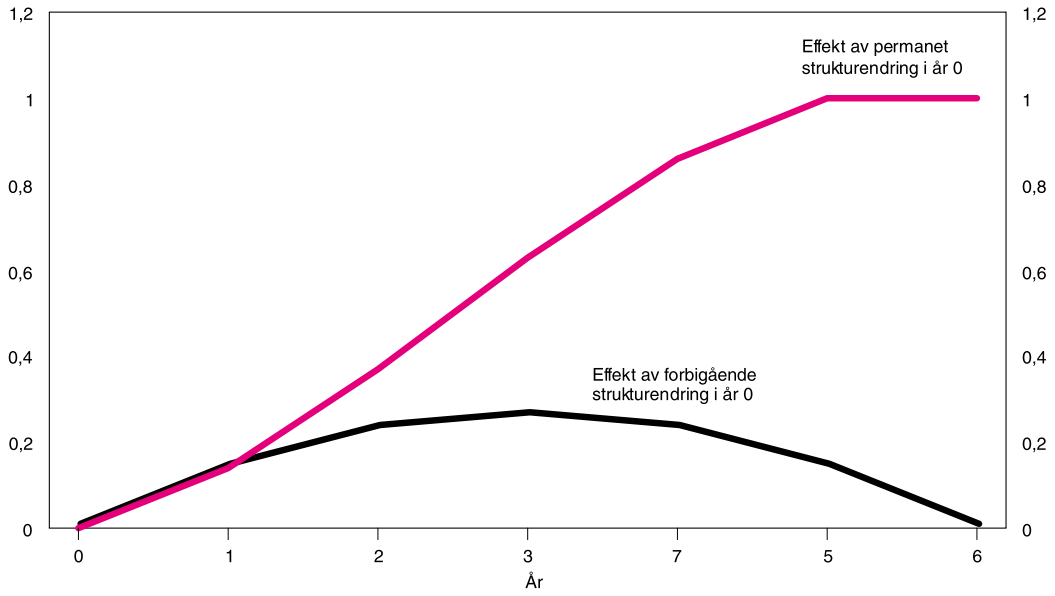
	Norge						Sverige					
	I_1	I_2	I_3	I_4	I_5	$SI_i/5$	I_1	I_2	I_3	I_4	I_5	$SI_i/5$
1995	1	1	0,5	1	1	0,9	0	0	0,5	0	0	0,1
1996	0	1	0	1	1	0,6	0	0	0,5	0	0	0,1
1997	1	1	1	1	1	1	0	0	0,5	0	0,5	0,2
1998	0	1	0	0,5	1	0,5	0	0	1	0	1	0,4
1999	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0,4
Gj.snitt 1961–99	0,76	0,69	0,77	0,88	0,78	0,78	0,68	0,23	0,64	0,62	0,76	0,58

Utgangspunktet for den økonometriske analysen er at ledighetsraten på lang sikt bestemmes av strukturelle forhold ved lønnsdannelsen. Hovedproblemet er at teorien identifiserer en langsiktig sammenheng som ikke kan observeres. Teorien forteller oss adskillig mindre om hva som skjer utenfor likevekt. Arbeidsledighetsraten i ett bestemt kalenderår vil i praksis være sterkt påvirket av de makroøkonomiske forholdene i dette året og av ledighetsraten året før. Det siste følger av at arbeidsledighetsraten er en såkalt beholdningsvariabel, som bare kan endres over tid gjennom endringer i inn- og utstrømming. En likevektssituasjon vil være karakterisert ved at det i fravær av makroøkonomisk sjokk vil være en tendens til at ledighetsraten er stabil.

Det er to problemer knyttet til en empirisk evaluering av sammenhengen mellom inntektspolitiske indikatorer og arbeidsledighet. Det første problemet er at ulike former for inntektspolitikk må antas å påvirke arbeidsledigheten med et betydelig grad av etterslep. I praksis kan det ta mange år før de totale virkningene av en eventuell omlegging i lønnsdannelsen har arbeidet seg gjennom hele økonomien, slik at de strukturelle effektene er helt uttømt. På kort sikt kan det til og med være en tendens til at høyere lønnsvekst *reduserer* arbeidsledigheten fordi samlet etterspørsel blir stimulert. Det andre problemet er at omfanget av koordinering i lønnsdannelsen åpenbart ikke er upåvirket av situasjonen på arbeidsmarkedet. Et eksempel på dette er revitaliseringen av det inntektspolitiske samarbeidet i Norge på slutten av 1980-tallet, som ble direkte begrunnet i den høye ledigheten og i utsiktene til at ledigheten ville fortsette å øke. Samlet sett innebærer dette av vi på kort sikt må forvente å finne en positiv korrelasjon mellom arbeidsledighetsraten og koordineringsomfanget, selv om det på lang sikt er riktig at økt koordinering reduserer arbeidsledigheten. Det er altså en omvendt kausalitet knyttet til at forventninger om høy ledighet i årene som kommer kan tenkes å sette fart i det inntektspolitiske samarbeidet. Siden vi vanskelig kan få inkludert all informasjon som aktørene på et hvert tidspunkt faktisk sitter inne med om ledighetsutviklingen i en økonometrisk modell, innebærer dette en risiko for at eventuelle gunstige effekter av koordineringen undervurderes. I det følgende søkes dette problemet løst ved å anta at strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet, herunder omfanget av koordinering, bare kan påvirke

arbeidsledighetsraten etter en viss tid gjennom en såkalt lagstruktur. Ideelt sett skulle man latt dataene bestemme hvor lange «etterslep» som trengs for hver enkelt variabel. Men med det antall observasjoner som er til rådighet for denne analysen er det en svært krevende oppgave. Jeg har valgt å la strukturelle forhold ved lønnsdannelsen påvirke arbeidsledigheten i år *t*, via et annengrads «Almon lagpolynom», pålagt restriksjoner om at den umiddelbare effekten er lik null, og at effekten er helt borte etter 6 år (se Stewart og Wallis, 1981, s. 205–212). Dette innebærer at strukturvariablene opptrer i form av veide gjennomsnitt over de siste fem år, med vektene 0,14, 0,23, 0,26, 0,23 og 0,14. Den underliggende antagelsen om *tidsforløpet* av effekten av midlertidige og permanente strukturelle endringer er illustrert i figur 2.10. Effektens fortegn (positivt eller negativt) og styrke blir naturligvis estimert. Valget av tidshorisont er bl.a. (løst) motivert av tidligere empiri basert på makroøkonomiske modellsimuleringer, som indikerer at f.eks. midlertidige lønns- og prisreguleringer påvirker ledigheten over en femårsperiode, med en topp rundt 2–4 år (Bowitz og Cappelen, 1997). Jeg vil generelt anta at alle de fem koordineringsindikatorene kan påvirke likevektsarbeidsledigheten, og at det kan være samspillseffekter mellom graden av koordinering på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Det antatte tidsforløp for effekter av strukturendringer



Figur 2.10 Det antatte tidsforløp for effekter av midlertidige og permanente strukturendringer [1)]

Kilde: 1) Kurvene viser effektene over tid av en endring på en enhet i periode null, som enten antas å være midlertidig (dvs. at endringen opphører fra og med periode 1) eller permanent.

Både for Norge og Sverige benyttes tre alternative mål på arbeidsledighetsraten; i) standardiserte arbeidsledighetsrater (som i hovedsak svarer til arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsene); ii)

total registrert arbeidsledighet (alle helt ledige personer registrert ved arbeidskontorene); og iii) åpen registrert arbeidsledighet (alle helt ledige ved arbeidskontorene som ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak). I all hovedsak viser disse ledighetsratene samme forløp over tid, kanskje med unntak av siste del av 1990-tallet for Sverige. I den følgende analysen legges hovedvekten på utviklingen i de standardiserte arbeidsledighetsratene, siden disse må antas å være mest sammenlignbare både mellom landene og over tid. Men det presenteres også resultater for de alternative ledighetsmålene.

La u_t være et mål på ledighetsraten i år t. La x_t være en vektor av variable som karakteriserer strukturelle forhold ved lønnsdannelsen på tidspunkt t og la s_t være et mål på andre faktorer (f.eks. konjunkturforhold) som påvirker arbeidsledigheten på kort sikt. Modellene som benyttes i den økonometriske analysen er da av følgende form:

$$u_t = \sum_{i=1}^{p} \gamma_i u_{t-i} + x_t'\beta + s_t, \quad \sum \gamma_i < |1|,$$

(1)

der (g_i ,b,) er parametre som skal estimeres. En langsiktig likevekt er karakterisert ved at *st=0* og at *ut=ut-i* . La være likevektsledigheten på tidspunkt *t* , dvs.

$$u_t^* = \frac{x_t'\beta}{1 - \sum_{i=1}^{p} \gamma_i}.$$

(2)

Relasjon (1) kan ikke estimeres uten at det gjøres antagelser om støyvariabelen *st* . Det vil i denne sammenheng *ikke* være rimelig uten videre å anta at s_t er såkalt «hvit støy», dvs. at forstyrrelsene har forventning null og er ukorrelerte over tid. Tvert imot er det grunn til å tro at begivenheter som fanges opp av støyleddet (f.eks. endring i oljepris, rente, eller forventninger) som påvirker ledighetsraten i ett år, også vil påvirke ledigheten i året etter. Jeg vil forsøke å løse dette problemet med to angrepsvinkler. Anta at det eksisterer et sett observerbare «sjokkvariable», z_t , som i hvert fall i en viss grad fanger opp svingninger rundt likevektsledigheten, dvs.

$$s_t = z_t'\delta + a_t,$$

(3)

der at et uobservert restledd. En mulig angrepsvinkel er å velge z_t slik at a_t får hvit støy egenskaper. Et problem med denne strategien er at det i praksis er vanskelig å oppnå tilfredsstillende restleddegenskaper uten samtidig å inkludere variable i z_t som innebærer at likevektsledigheten blir avhengig av makroøkonomiske forhold. En variabel som typisk gir et betydelig bidrag i retning av å sikre hvite restledd er vekstraten i brutto nasjonalproduktet. Dette er ikke overraskende, ettersom vekstraten i brutto nasjonalproduktet er en god indikator på utviklingen i aggregert etterspørsel [233]. Ved å inkludere denne variabelen får man estimert en likevektsledighet som avhenger av den langsiktige vekstraten til brutto nasjonalproduktet. Dette er i konflikt med de fleste teorier for bestemmelse av likevektsarbeidsledigheten. Et alternativ er derfor å begrense z_t til å inkludere variable som helt klart faller ut av likevektsrelasjonen, og heller estimere modellen under mere generelle antagelser om restleddet. Spesielt kan man anta at uobserverte forhold som påvirker ledighetsraten i år t avhenger av sjokk bakover i tid av formen

$$a_t = \varepsilon_t - \theta_j \sum_{j=1}^{q} \varepsilon_{t-j},$$

(4)

der e_{it} antas å være hvit støy. Estimering av relasjon (1), basert på antagelsene i (3) og (4), gir opphav til en såkalt *ARMAX(p,q)* modell, der p og q angir hvor mange lag som er med av henholdsvis ledighetsraten og den uobserverte sjokkvariabelen (typisk 1 eller 2).

I det følgende presenteres estimeringsresultater for Norge og Sverige, basert på alternative valg av kontrollvariable og alternative restleddforutsetninger. Alle modellene er estimert på logaritmisk form, dvs. at det er den naturlige logaritmen til arbeidsledighetsraten som benyttes som avhengig variabel (denne funksjonsformen gir gjennomgående bedre føyning enn den utransformerte ledighetsraten). Den empiriske strategien består i å begynne med en relativt generell modell, og deretter redusere modellen trinnvis ved at koeffisienter med lav t-verdi, og koeffisienter som gir opphav til uheldige restleddegenskaper, droppes. For hver modell identifiseres eventuelle «outliere», dvs. observasjoner som ikke kan forklares av den aktuelle modell, og det

233. Ideelt sett skulle man kanskje ha benyttet de variablene som gir opphav til skift i aggregert etterspørsel, snarere enn etterspørselsskiftene i seg selv, ettersom aggregert etterspørsel også påvirkes av arbeidsledighetsraten og dermed er en endogen variabel. Problemet er at effekten av viktige etterspørselsvariable, slik som oljepris og rente, har vært svært ustabil over tid som følge av store strukturendringer i norsk økonomi.

inkluderes dummier for disse observasjonene før modellen estimeres på nytt. Tabell 2.3 presenterer hovedresultatene fra modellene basert på hvit støy antagelser, og tabell 2.4 presenterer resultatene fra ARMAX-modellene [234] . Det er viktig å være oppmerksom på at det er svært høy korrelasjon mellom de ulike koordineringsindeksene, og at deres separate effekt er estimert på basis av relativt små variasjoner over et lite antall år. Det vil derfor være meningsløst å benytte modellen til å predikere likevektsledigheten for kombinasjoner av indeksverdier som ikke er representert i dataene (dette gjelder spesielt variablene I3, I4, I5, og samspill av disse).

Tabell 2.3: Arbeidsledighet i Norge og Sverige. Avhengig variabel: log(ledighetsrate) Minste kvadraters metode (OLS) (t-verdier i parentes)

	Norge 1964–99			Sverige 1965–99		
Ledighetsrate	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert
Eventuelle sjokk-dummier	68, 75, 81, 88/89	68, 75, 88/89	68, 74, 75, 80, 88/89	71	71, 88, 91, 99	
Konstantledd	3,99**(8,33)	3,02(1,68)	-1,87**(-5,50)	3,98**(3,50)	7,37**(6,49)	4,61**(3,51)
Endogen variabel år t-1	0,43**(5,85)	0,52**(4,32)	0,77(20,10)	0,86**(6,12)	0,16(1,64)	0,82**(6,27)
Endogen variabel år t-2	-0,30**(-3,82)	-0,25(-1,98)		-0,49**(-3,42)		-0,80**(-6,69)
Sturkturvariable (xt)						
Kompensasjonsgrad		0,78(1,02)	1,74**(5,87)	3,78**(3,26)	2,05*(2,13)	4,86**(3,26)
Tiltaksandel				-4,30**(-4,43)	-3,59**(-4,90)	-3,40**(-2,93)
LOs andel av de fagorganiserte	-5,32**(-9,02)	-5,72**(-2,84)		-7,47**(-4,75)	-11,97**(-8,14)	-9,15**(-5,54)
Form på oppgjør (I1)	-0,70**(-4,66)	-0,82**(-3,10)		-0,32(-0,85)	-2,70**(-6,81)	-1,69**(-3,05)
Arbeidstakerkoord. (I3)	5,86**(6,54)	5,62**(3,59)	3,14**(3,20)	0,23*(2,70)	-0,56**(-5,02)	
Arbeidsgiverkoord. (I4)	-2,07**(-6,46)	-0,90(-1,51)		0,78*(2,32)	2,86**(8,05)	1,84**(4,40)
Samarbeidsklima (I5)	1,07**(5,29)	0,47(1,56)	0,36(1,88)		2,09**(8,43)	0,52*(2,45)
Samspill I1/I2/I3/I4/I5				-0,87**(-4,25)	-1,58**(-9,84)	-0,76**(-3,55)
Samspill I3/I4	-3,53**(-4,73)	-3,52**(-2,93)	-2,46*(-2,60)			
Kontrollvariable (zt)						
Vekstrate BNP (avvik fra gjennomsnitt)	-1,60(-1,92)	-5,38**(-3,98)	-6,54)**(-6,95)	-3,98**(-3,46)	-3,42**(-4,54)	

234.Merk at OLS estimatene i tabell 2.3 er estimater på koeffisientene foran x i ligning 1 (dvs. b), mens ARMAX estimatene i tabell A3 er estimater på koeffisientene foran x i 2 (dvs. X/X1-y). ARMAX modellene estimerer med andre ord likevektsledigheten direkte.

Tabell 2.3: Arbeidsledighet i Norge og Sverige. Avhengig variabel: log(ledighetsrate) Minste kvadraters metode (OLS) (t-verdier i parentes)

	Norge 1964–99			Sverige 1965–99		
Ledighetsrate	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert
Vekstrate BNP året før	-4,44**(-5,37)	-2,17(-1,75)	-2,83**(-3,05)	-2,34(-1,54)	-8,07**(-11,75)	
Vekstrate BNP to år før					-4,00**(-5,71)	
Standard-avvik	0,052	0,085	0,074	0,078	0,048	0,107
Residualtester (signifikansnivå)						
AR1–2 (autokorrelasjon)	0,22	0,08	0,04*	0,23	0,12	0,17
ARCH	0,23	0,79	0,98	0,66	0,65	0,98
Normal-fordeling	0,68	0,06	0,89	0,51	0,37	0,28
Reset (funksjonsform)	0,62	0,63	0,61	0,36	0,63	0,74

* (**) signifikans på 5 % (1 %) nivå. Iversens sentraliseringsindeks og inntektspolitikk (I2) er tatt ut av tabellen som følge av at disse variablene ikke hadde signifikant effekt i noen av modellene.

Resultatene for *Norge* indikerer at en mest mulig samlet fagbevegelse (representert ved LOs organisasjonsandel) bidrar til å fremme lav likevektsarbeidsledighet [235] . Likevel ser det ut til at arbeidstakerkoordinering mer generelt (I3) øker likevektsledigheten, særlig i situasjoner der arbeidsgiversiden ikke er koordinert. Dette kan tolkes i retning av at den økte forhandlingsstyrke for arbeidstakersiden som helhet som springer ut av økt koordinering, til dels motvirker effektene av redusert forhandlingsstyrke for de enkelte fagforeninger. Resultatene kan også reflektere at det er svært vanskelig for en sentral arbeidstakerorganisasjon å påta seg et tilnærmet eneansvar for å holde lønnsveksten nede. En slik rolle blir neppe forstått av medlemmene. Derfor slår moderasjonslinjen sprekker når det er stramt arbeidsmarked, og lokale arbeidsgivere presser på for å øke lønningene. Koordinering på arbeidsgiversiden (I4) bidrar entydig til å redusere likevektsledigheten. Det er også indikasjoner på at sentraliserte oppgjørsformer virker gunstigere på likevektsledigheten enn forbundsvise oppgjør (I1). Noe overraskende, ser det ut til å være et robust resultat at et godt samarbeidsklima i lønnsforhandlingen (I5) øker likevektsledigheten. Det er vanskelig å tro at dette kan reflektere en kausal sammenheng. Det er mer nærliggende å anta at denne variabelen fanger opp uobserverbare forhold knyttet til den forventede ledighetsutviklingen, dvs. at samarbeidsklimaet er bedre i perioder der man frykter økt ledighet i framtiden.

235.Det er en viss fare for at denne effekten er spuriøs, og at den først og fremst reflekterer trendmessige bevegelser i både ledighetsrate og LOs medlemsandel. Det er imidlertid andre forklaringsvariable som også kunne ha fanget opp dette, herunder erstatningsgraden og den samlede organisasjonsgraden (den siste variabelen er ikke tatt med i tabellen fordi den ikke hadde signifikant effekt).

Tabell 2.4: Likevektsledighet i Norge og Sverige. Avhengig variabel: log(ledighetsrate) ARMAX(p,q)-modeller. Maximum Likelihood estimater. (t-verdier i parentes)

	Norge 1964–99			Sverige 1965–99		
Ledighetsrate	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert	Standardisert	Åpen registrert	Total registrert
Modell	ARMAX(2,1)	ARMAX(2,3)	ARMAX(2,1)	ARMAX(2,1)	ARMAX(2,1)	ARMAX(2,1)
Eventuelle sjokk- dummier	75, 88/89	75	68	71	71	71
Konstantledd	5,84**(21,00)	4,80**(4,03)	5,59**(6,22)	16,61**(22,26)	16,75**(22,82)	8,73**(4,41)
Kompensasjonsgrad		2,34**(3,10)	1,03(1,95)			7,92**(5,24)
Tiltaksandel		2,30*(2,44)		-3,81**(-7,19)	-3,86**(-7,32)	-7,62**(-9,99)
LOs andel av de fag-organiserte	-6,03**(-57,61)	-7,39**(-9,45)	-7,42**(-11,58)	-23,22**(-24,18)	-23,79**(-25,13)	-21,24**(-9,43)
Iversen's sentraliseringsindeks						4,90**(4,04)
Form på oppgjør (I1)	-0,24*(-2,38)	-1,34**(-8,35)		-1,81**(-4,12)	-1,73**(-3,86)	-1,75(-1,97)
Inntekts-politikk (I2)	0,79**(4,64)	1,13**(4,08)	0,72**(3,22)	-0,94**(-22,64)	-0,94**(-22,07)	
Arbeidstaker koord. (I3)	5,64**(6,45)	8,53**(7,24)	9,98**(11,65)	-1,41**(-6,09)	-1,69**(-7,25)	
Arbeids-giverkoord. (I4)	-6,10**(-8,25)	-7,80**(-6,64)	-7,11**(-7,55)	1,98**(7,52)	1,82**(6,75)	2,05**(3,85)
Samar-beidsklima (I5)	2,14**(8,03)	2,40**(4,74)	3,08**(7,61)	2,44**(12,57)	2,63**(13,13)	1,36**(3,94)
Samspill I1/I2/I3/I4/I5	-1,06**(-6,06)	-1,62**(-5,43)	-1,14**(-4,14)			-1,55**(-5,38)
Samspill I3/I4		-2,82*(-2,63)	-5,58**(-7,18)	0,99**(3,69)	1,29**(4,75)	
MA-lag (C^2(q))	C^2(1)=18,78**	C^2(3)=32,40**	C^2(1)=13,84**	C^2(1)=18,98**	C^2(1)=19,52**	C^2(1)=4,14*
Standardavvik	0,071	0,075	0,106	0,067	0,068	0,087

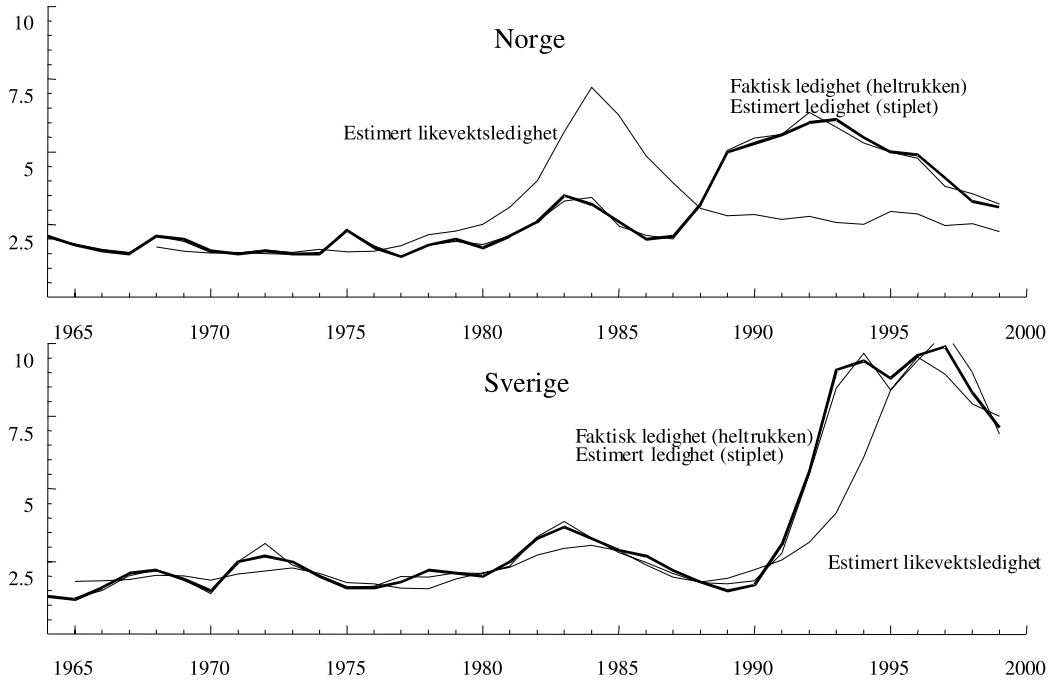
Kilde: * (**) signifikans på 5 % (1 %) nivå.

Også resultatene for *Sverige* tyder på at en samlet fagbevegelse (målt ved LOs andel av de organiserte medlemmer) bidrar til å holde arbeidsledigheten lav. For øvrig er det noe sprikende resultater knyttet til koordineringsindeksene. Det mest robuste resultatet er at samordnet oppgjørsform (I1) bidrar til lavere likevektsledighet. Også statlig medvirkning (I2) ser ut til å spille en positiv rolle. Koordinering på arbeidstakersiden (I3) gir lavere arbeidsledighet i

de fleste av modellene, men resultatet er sårbart for modellspesifikasjon. Koordinering på arbeidsgiversiden (I4) bidrar derimot til å øke likevektsarbeidsledigheten i Sverige. Det ser ikke ut til å hjelpe at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er koordinert (samspill I3 og I4). Hvis derimot alle elementene koordineringselementene er på plass (samspill alle indekser), oppnås en gunstig effekt på arbeidsledigheten. Resultatene må tolkes med betydelig grad av forsiktighet. Spesielt når det gjelder koordinering på arbeidsgiversiden har det vært lite variasjon i dataene. Fram t.o.m. 1982 opptrådte arbeidsgiverne koordinert hvert år, mens de deretter har opptrådt ukoordinert med unntak av årene 1991 og 1992. Nettopp disse to årene markerte starten på en sterk lavkonjunktur i Sverige.

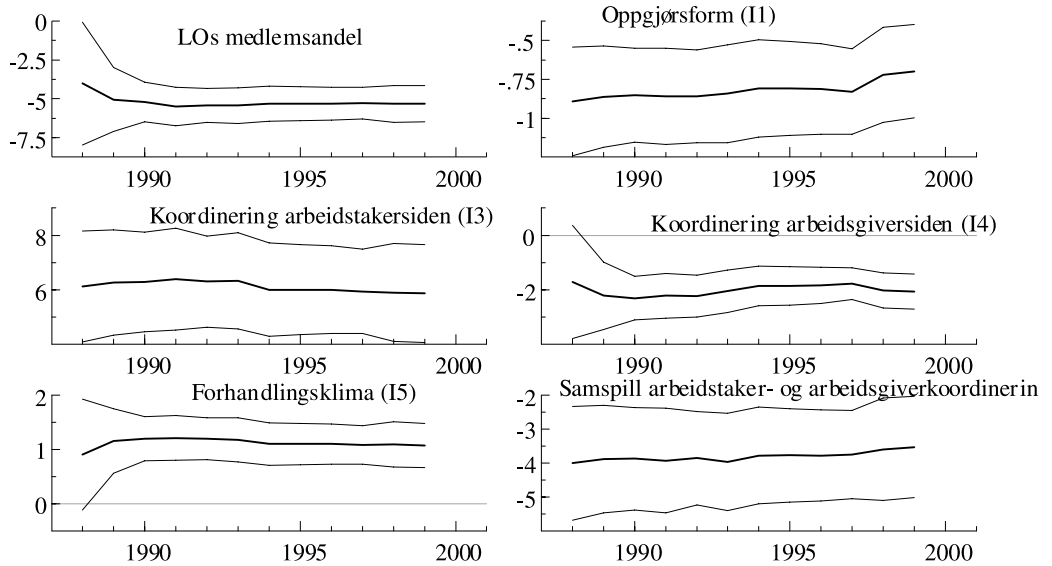
Det er indikasjoner på at høyere kompensasjonsgrad i dagpengesystemet bidrar til å øke likevektsarbeidsledigheten. For Sverige er dette et svært robust resultat. For Norge ser dette først og fremst ut til å gjelde den *registrerte* arbeidsledigheten. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak (tiltaksandelen) bidrar til å redusere likevektsarbeidsledigheten i Sverige. I Norge er det imidlertid ikke mulig å identifisere noen signifikant effekt i denne retning.

For å kunne vurdere modellenes egenskaper og forklaringskraft, ser jeg i det følgende spesielt på resultatene for standardiserte ledighetsrater, med utgangspunkt i OLS-modellene i tabell 2.3. Disse modellene har noe bedre føyningsegenskaper, og er noe mer robuste med hensyn til eksakt modellspesifikasjon, enn ARMAX-modellene i tabell 2.4. Figur 2.11 beskriver tidsforløpet til de estimerte og de faktiske standardiserte ledighetsratene. Det er også plottet estimater på de avledede likevektsledighetene. Samlet sett kan det konstateres at modellene har svært god forklaringskraft (R^2 er over 0,99 for begge modellene), men at de estimerte likevektsledighetene er utsatt for «urimelig» store svingninger. Det er fare for at *for mye* forklaringskraft «kastes over» i strukturvariablene (som er godt representert i data) istedenfor i makroøkonomiske forhold (som nok er dårlig representert i data). Den historien estimatene forteller er at økt oppsplitting på arbeidstakersiden og svakere koordinering av lønnsdannelsen forårsaket økt likevektsledighet i Norge på begynnelsen/midten av 1980-tallet, og at svekkelsen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken forårsaket økt likevektsledighet i Sverige på begynnelsen/midten av 1990-tallet.

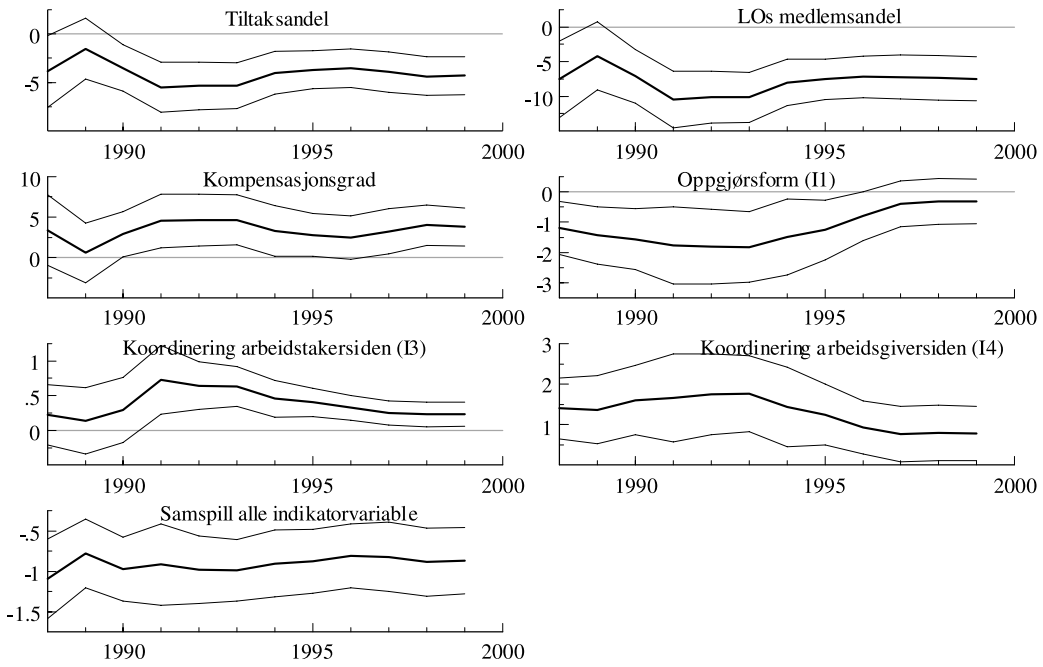


Figur 2.11 Faktisk ledighet, estimert ledighet og estimert likevektsledighet for Norge og Sverige, basert på standardiserte ledighetsrater [1)]

Kilde: [1)] Likevektsledigheten er beregnet på basis av tabell 2.3 ved å sette alle dummier lik null, og vekstraten i BNP lik gjennomsnittet for hele perioden. For Norge er i tillegg koordineringsindeks 5 (samarbeidsklima) sterkt glattet (12 års flytende gjennomsnitt).



Figur 2.12 Rekursive estimater (med 95 % konfidensintervall) for strukturvariable. Standardisert arbeidsledighet i Norge, med BNP vekstrate som kontrollvariabel (jfr. tabell 2.3)



Figur 2.13 Rekursive estimater (med 95 % konfidensintervall) for strukturvariable. Standardisert arbeidsledighet i Sverige, med BNP vekstrate som kontrollvariabel (jfr. tabell 2.3)

En indikasjon på modellenes stabilitet over tid kan man få ved å estimere dem rekursivt, dvs. at man først estimerer modellene med et begrenset antall observasjoner, og deretter legger til en og en observasjon som grunnlag for gjentatt estimering. Figurene 2.12 og 2.13 presenterer slike rekursive estimater for strukturvariablene, der perioden fram til og med 1988 er benyttet til den initiale estimeringen, og de påfølgende observasjonene er lagt til en etter en. For Norge synes estimatene å være svært stabile på 1990-tallet. Også for Sverige er det betydelig grad av parameterstabilitet på 1990-tallet, på tross av at mye av variasjonen i svensk arbeidsledighet nettopp fant sted i denne perioden. Et mulig unntak fra denne stabiliteten er effekten knyttet til oppgjørsform.

Referanser

Agell, J. (1999) On the Benefits from Rigid Labour markets: Norms, market Failures and Social Insurance. *The Economic Journal* , Vol. 109, F143-F164.

Ball, L. (1996) Disinflation and the NAIRU. *National Bureau of Economic Research* , Working Paper 5520.

Ball, L. (1999) Aggregate Demand and Long-Run Unemployment. Paper presented at the Brookings Panel on Economic Activity, September 1999.

Barkbu, B. B. (2000) Koordinering av inntektsoppgjørene 1961–1999 i Norge og Sverige. Arbeidsnotat.

Bean, C. (1994) European Unemployment: A Retrospective. *European Economic Review,* Vol. 38, 523–534

Bean, C. (1995) The Role of Demand Management Policies in Reducing Unemployment. Discussion paper 222, Centre for Economic Performance.

Bjørnstad:, R. (1998) Debatten om Solidaritetsalternativet: Lønnsdannelsen i industrien upåvirket også i 1995–1997. *Sosialøkonomen* nr. 3, 1998

Blanchard, O. J. (1997) The Medium Run. Paper prepared for the Brookings Panel, September, 1997.

Blanchard, O. J. og Wolfers (2000) The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *The Economic Journal* , Vol. 110, No. 462, Conference Papers.

Blanchard, O.J. og Summers, L.H. (1986) Hysteresis and the European Unemployment Problem. NBER Macroeconomics Annual 1986 (redigert av S. Fischer), MIT Press.

Bowitz, E. og Cappelen, Å. (1997) Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973–93. *Discussion Papers* , No. 192, Statistics Norway.

Calmfors, L. (1993) Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey. *OECD Economic Studies* , No. 21.

Calmfors, L. og Driffill, J. (1988) Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance. *Economic Policy* , No. 6.

Calmfors, L. og Holmlund, B. (2000) Den europeiske arbetslösheten. Vedlegg 4 i denne utredningen.

Calmfors, L. og Nymoen, R. (1990) Nordic Employment. *Economic Policy,* Vol. 5, 397–448.

Coe, D og Snower, D. (1997) Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor market Reform. *IMF Staff Papers* , Vol. 44, 1–35.

Danthine, J-P and Hunt, J. (1994) Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration. *Economic Journal* , Vol. 104, 528–541.

Dyvi, Y., Erlandsen, E. og Kongrsrud, P. M. (1999) Finanspolitiske indikatorer. *Sosialøkonomen* , Nr. 6, 10–17.

Elmeskov, J. og MacFarlan, M. (1993) Unemployment Persistence. OECD Economic Studies No. 21, 59–88.

Evjen, S. og Nymoen, R. (1997) Har solidaritetsalternativet bidratt til lavere lønnsvekst i industrien? *Sosialøkononomen* nr. 2, 1997.

Flanagan, R. J. (1999) Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective. *Journal of Economic Literature* , Vol. XXXVII, 1150–1175.

Forslund, A. og Kolm, A-S (2000) Active Labour Market Policies and Real-Wage Determination –Swedish Evidence. Manuskript, SOFI, Uppsala.

Friedman, M. (1968) The Role of Monetary Policy. American Economic Review, Vol. 58, No. 1, 1–17.

Grubb, D., Jackman, R. og Layard, R. (1983) Wage Rigidity and Unemployment in the OECD Countries. European Economic Review, Vol. 21, No. 1, 11–39.

Hanisch, T. J., Søilen, E. og Ecklund, G. J. (1999 *) Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi.* Høyskoleforlaget.

Holden, S. (1996) The Unemployment Problem – a Norwegian Perspective. *OECD Working paper*

Holden, S. (1997) Inntektspolitikken – Hvordan virker den og hva kan oppnås? Arbeidsnotat nr. 29, Finansdepartementet, Økonomiavdelingen.

Holden, S. og Nymoen, R. (1998) Measuring structural unemployment: is there a rough and ready answer? Memorandum No 31, Department of Economics, University of Oslo.

Holden, S. og Raaum, O. (1991) Wage moderation and union structure. *Oxford Economic Papers* , Vol. 45, 409–423.

Holden, S. (1999) Monetary regime and the co-ordination of wage setting. Notat. Sosialøkonomisk institutt.

Iversen, T. (1999a) *Contested Economic Institutions . The Politiscs of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies.* Cambridge University Press.

Iversen, T. (1999b) The End of Solidarity? Decentralization, Monetarism, and the Social Democratic Welfare State in the 1980s and 90s. I Iversen, Pontusson og Soskice (eds): Unions, Employers and Central Banks: Wage Bargaining and Macroeconomic Regimes in an Integrating Europe. Cambridge University Press.

Jackman, R. og Roper, S. (1987) Structural Unemployment. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 49, No. 1, 9–36.

Jackman, R., Layard, R og Nickell, S. (1996) Combatting Unemployment: Is Flexibility Enough? Centre for Economic Performance, Discussion Paper 293.

Johansen, K. (1995) Norwegian Wage Curves. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* , Vol. 57, 229–247.

Johansen, K. (1997) The Wage Curve: Convexity, Kinks and Composition Effects. *Applied Economics* , Vol. 29, 71–78.

Kleppe, P. (1998) Solidaritetsalternativet – fortid og framtid. Fafo-rapport 279.

Layard, R. Nickell. S og Jackman, R. (1991) Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press.

Lindbeck, A. (1996) The West European Unemployment Problem. Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Reprint Series No. 563.

Lindbeck, A. (1997) The Swedish Experiment. *Journal of Economic Literature* , Vol XXXV, 1273–1319.

Ljungqvist, L. og Sargent, T. J. (1998) The European Unemployment Dilemma. *Journal of Political Economy* , Vol. 106, 514–550.

Maddison, A. (1982) Phases of Capitalist Development. Oxford University Press.

Manning, A. (1993) Wage Bargaining and the Phillips Curve: The Identification and Specification of Aggregate Wage Equations. *The Economic Journal* , Vol. 103, 98–118.

Modigliani, F. (1996) The Shameful Rate of Unemployment in the EMS: Causes and Cures. DeEconomist, Vol. 144, No. 3, 363–396.

Moene, K.O. og Wallerstein, M. (1995) Solidaristic Wage Bargaining. *The Nordic Journal of Political Economy* , Vol. *22* , 79–94.

Nickell S. og Bell, B. (1995) The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, No. 1, 40–62.

Nickell S. og Bell, B. (1996) Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries. American Economic Review, PAP, Vol. 86, No. 2, 302–308.

Nickell, S. (1997) Unemployment and Labor Market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives* , Vol. 11, 55–74.

Nickell, S. og Layard, R. (1999) Labor Market Institutions and Economic Performance. Kapittel 46 i Ashenfelter, O. og Card, D. (ed.) Handbook of Labor Economics, Vol 3c. North-Holland.

Nordberg, M. (2000) Hvem er de ledige? En økonometrisk analyse av arbeidsledighetens sammensetning i Norge på 1990-tallet. Rapport 1/2000, Frischseneteret (http://www.frisch.uio.no)

Nymoen, R. og Rødseth, A. (1999) Nordic Wage Formation and Unemployment seven years later. Memorandum nr. 10/99, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

OECD (1994) The Jobs study. Paris.

OECD (1997) Employment Outlook 1997. Paris.

OECD (1998) The OECD Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country-Specific Recommendations. Economics Department, Working Papers No. 196.

OECD (1999) Employment Outlook 1999. Paris.

Oswald, A. (1996) A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialised Nations: Part I. Working Paper No. 475, Department of Economics, University of Warwick.

Rødseth, A. (1997) Why Has Unemployment Been so Low in Norway? On the Potential of Macroeconomic Explanations. Kapittel 5 i Dølvik, J. E. og Steen, A. H. (red.): Making Solidarity Work. Universitetsforlaget, Oslo.

Rødseth, A. og Aaserud, M. (1989) Kompensasjonsgraden i Arbeidsløysetrygda. Arbeidsnotat Nr. 64/1989, Senter for anvendt forskning.

Røed, K. (1996) Unemployment Hysteresis – Macro Evidence from 16 OECD Countries. Empirical Economics, Vol 21, 589–600.

Røed, K. (1997) Hysteresis in Unemployment. Journal of Economic Surveys, Vol. 11, No. 4, 389–418.

Røed, K. (1998) Det europeiske ledighetsproblem. *Søkelys på arbeidsmarkedet,* Vol 15, 161–173.

Røed, K. og Zhang, T. (1999) What Hides Behind the Rate of Unemployment? Micro Evidence from Norway. Kommer i Nordic Journal of Political Economy.

Scarpetta, S. (1996) Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study. OECD *Economic Studies* , No. 26, 43–98.

Soskice, D. (1990) Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. *Oxford Review of Economic Policy* , Vol. 6, 36–61.

Stewart, M. og Wallis, K. (1981) *Introductory Econometrics* , Oxford Blackwell.

Stokke, T. A. (1998) Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv. Doktoravhandling. Fafo-rapport 246.

Vedlegg 3

Er lønnsforskjellene for små?

Erling Barth, Institutt for samfunnsforskningKarl Ove Moene, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo

1 Innledning [236]

Norge har den mest sammenpressede lønnsstrukturen i verden. Med knappe marginer konkurrerer vi om førsteplassen med Sverige og Danmark. Spørsmålet vi stiller oss i det følgende er om vi, eller mer generelt de skandinaviske land, har gått for langt i lønnsutjamningen? For å kunne svare på om lønnsforskjellene hos oss er for små, må vi spørre for små i forhold til hva? Lønnsforskjellene er betydelig mindre enn i de fleste andre land (kapittel 2 nedenfor). Men av det følger det ikke om det er de andre landene eller Skandinavia som har gått for langt.

Det er minst tre mulige presiseringer av spørsmålet om lønnsforskjellene er for små:

a) Er lønnsforskjellene for små i forhold til det folk ønsker?
b) Er lønnsforskjellene for små i forhold til prinsipper for rettferdig belønning?
c) Er lønnsforskjellene for små i forhold til vilkårene for samfunnsøkonomisk effektivitet?

Spørsmålene (a) og (b) er åpenbart beslektede. I det følgende skal vi drøfte (a) mer enn (b). I kapittel 3 nedenfor ser vi nærmere på om folk mener at lønnsforskjellene i Norge er for små eller ikke. Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet (c) skal vi belyse fra flere kanter, særlig i kapittel 4 og 5. Spørsmålet er komplisert av to grunner.

For det første kan ikke samfunnsøkonomiske effektivitetskriterier defineres løsrevet fra folks grunnleggende ønsker. Det som er samfunnsøkonomisk effektivt, tilfredsstiller nettopp folks grunnleggende preferanser i en eller annen forstand. Med andre ord kan det være en sammenheng mellom svarene på (a) og (c).

For det andre er de samfunnsøkonomiske virkningene av sammenpressede lønnsforskjeller sammensatte, fordi virkningene av sammenpressing avhenger av årsakene til lønnsulikhet. Av den grunn kan en ikke gi et svar på spørsmål (c) uten samtidig å analysere hvilke krefter som skaper ulikhet. Ettersom det er flere årsaker til lønnsulikhet, er det ikke så lett å sammenfatte de samfunnsøkonomiske virkningene av sammenpressing i et entydig resultat. Noen lønnsforskjeller kan være for små, mens andre kan være for store. Svaret på om lønnsforskjellene er for små i forhold til samfunnsøkonomiske effektivitetskrav blir derfor lett at det kommer an på. I kapittel 4 og 5 prøver vi å vise hva det kan komme an på. Kapittel 6 konkluderer.

236.Takk til Steinar Holden, Tor Jakob Klette, Inger Lade og Arent Skjæveland for kommentarer til et tidligere utkast.

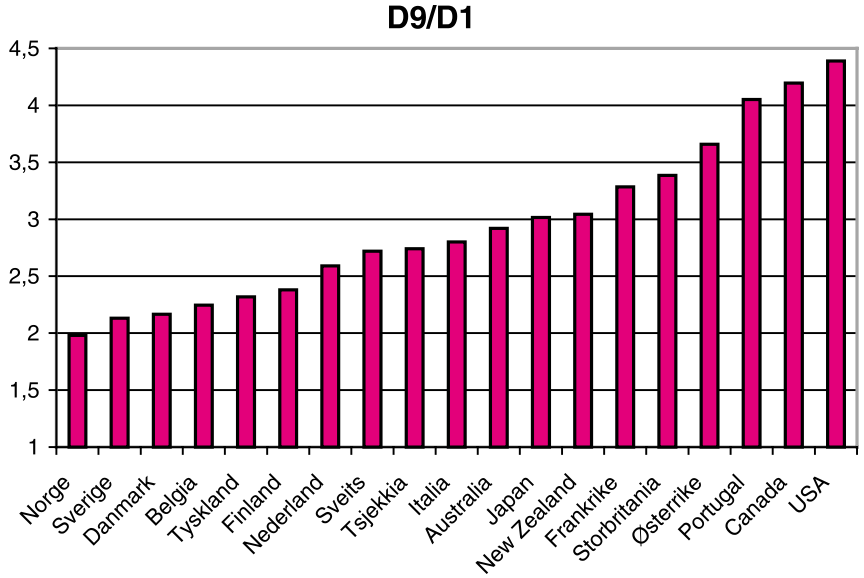
2 Lønnsforskjeller i Norge

Nedenfor gir vi en oversikt over hvordan lønnsfordelingen er i Norge sammenlignet med andre land og hvordan lønnsspredningen har endret seg over tid.

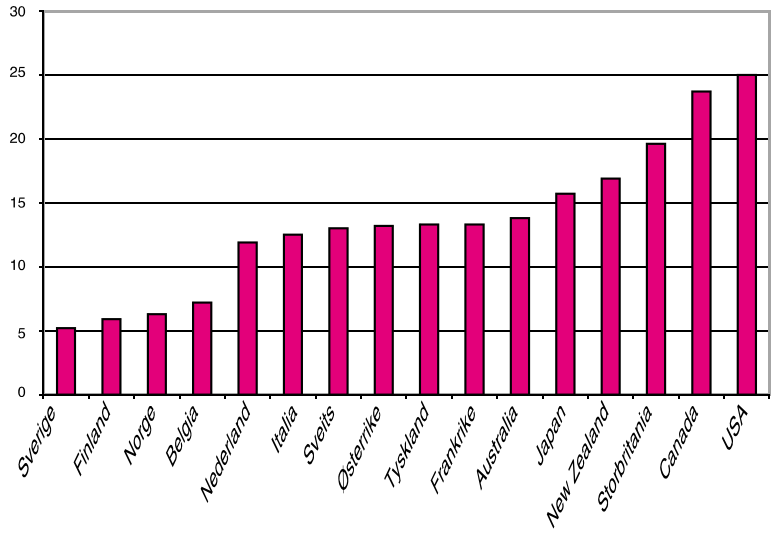
2.1 Sammenliknet med andre land

Det er mange måter å måle lønnsforskjeller på. Figur 3.1 viser relativ lønn for en person i det øverste sjiktet av lønnshierarkiet i forhold til lønnsnivået for en person nær bunnen. Her sammenlikner vi timelønnen til den personen som har 90 prosent av lønnstakerne under seg (D9), med den personen som bare har 10 prosent av lønnstakerne under seg i lønnsnivå (D1). Tallene, som er hentet fra OECD (1996), er alle fra første del av 90-tallet.

I Norge tjente lønnstakeren i den øverste desilen (D9) 2 ganger så mye som den personen som bare hadde 10 prosent av lønnstakerne under seg. I Nederland var forholdstallet over 2,5 mens både portugiseren, canadieren og amerikaneren på toppen av lønnspyramiden (D9) tjente mer enn 4 ganger så mye som han, eller kanskje mer sannsynlig hun, som bare har 10 prosent av lønnstakerne under seg. Sammen med Sverige og Danmark er Norge det OECD landet med desidert minst lønnsforskjeller.



Figur 3.1 Lønnsforskjeller i 19 OECD land
Kilde: OECD, Employment Outlook 1996.



Figur 3.2 Andel lavtlønte i utvalgte OECD land
Kilde: OECD Employment Outlook 1996.

Vi har altså en svært sammenpresset lønnsstruktur i Norge. Sammenpressingen foregår både i toppen og bunnen av lønnsstigen. I figur 3.2 viser vi andelen lavtlønte i 16 OECD land når lavtlønte er definert som personer som tjener mindre enn 2/3 av medianlønnen [237] i landet. Definisjonen er altså relativ til et nasjonalt middeltall, og sier derfor ingenting om forholdet mellom lønnsnivået på tvers av land. En som er lavtlønt i Norge kan følgelig komme ut som høytlønt i et annet land og vice versa. Tallene illustrerer bare hvor stor andel av lønnstakerne som kommer under et bestemt relativt nivå innen hvert land.

Sammen med Belgia har Sverige, Finland og Norge få lavtlønte etter definisjonen over. I de skandinaviske landene har mindre enn syv prosent av lønnstakerne et lønnsnivå under to-tredjedeler av lønnen til medianpersonen. Så følger en stor gruppe land med en andel lavtlønte på rundt 12–14 prosent, altså dobbelt så mange. Deretter kommer Japan, New Zealand, Storbritannia, Canada og USA. I USA tjener en fjerdedel av lønnstakerne under denne lavtlønnsgrensen.

Kommer Norge ut med små lønnsforskjeller fordi vi har en likere arbeidsstokk enn andre land? Tabell 3.1 viser lønnsspredningsmål som korrigerer for sammensetningseffekter. Den første kolonnen viser bransjelønnsforskjeller. Tallet angir standardavviket til logaritmen til timelønn mellom bransjer for personer med samme lengde på utdanning, yrkeserfaring, ansiennitet og med samme kjønn. Dette gir et mål på den gjennomsnittlige prosentvise lønnsforskjellen mellom bransjer, når vi sammenlikner personer med samme utdanningslengde, erfaring, ansiennitet og kjønn. Norge og Sverige kommer ut med svært lave bransjelønnsforskjeller for personer med sammenlignbart kvalifikasjonsnivå.

237.Medianlønnen er lønnsnivået til personen som ligger på midten i lønnshierarkiet.

Annen kolonne av tabell 3.1 viser den gjennomsnittlige prosentvise lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i samme bransje, med samme lengde på utdanning, yrkeserfaring og ansiennitet. Her er det Østerrike som har minst lønnsforskjeller. Norge kommer ut omtrent likt med en del andre land, deriblant de nordiske, Tyskland og Nederland, mens land som Frankrike, England og USA har betydelig større lønnsforskjeller mellom kjønnene målt på denne måten.

Tabell 3.1: Noen mål på lønnsforskjeller

	Bransjelønnsforskjeller a)	Kvinner versus Menn b)	Avkastning av utdanning, c)	Residual spredning d)
Sverige	4,1	15,4	4,5	25,4
Norge	4,5	15,0	4,9	23,2
Italia			4,8	
Hellas			5,4	
Nederland	6,6	12,4	5,9	21,8
Danmark	5,4	15,6	5,5	23,5
UK	14,0	38,0	6,0	39,5
Frankrike	5,8	23,0	7,0	34,6
Østerrike	5,4	9,0	8,6	26,0
Spania			5,9	
Tyskland	6,6	13,5	8,0	32,9
Finland	7,2	25,2	9,0	28,8
Sveits			8,8	
Portugal			9,1	
Canada	17,0	25,6	10,8	37,7
USA	17,0	26,1	10,0	38,0
Irland			9,4	

Note: Tabellen viser lønnsforskjeller beregnet ut fra regresjonsmodeller der andre faktorer, som alder og yrkeserfaring er holdt konstant.a) Angir standardavviket til relative lønnsforskjeller mellom bransjer i privat sektor, når man sammenlikner personer med samme utdanningsnivå, kjønn og yrkeserfaring. Tall for Norge, Sverige, Canada, Østerrike og USA fra Zweimüller og Barth (1994), Finland fra Albæk et al (1996), øvrige fra Teulings and Hartoog (1998 – inkluderer også offentlig sektor).b) Gjennomsnittlig prosentvis lønnsforskjell mellom (gifte) kvinner og menn i samme næring med samme nivå på utdanning og yrkeserfaring, alle næringer. Tall fra Teulings and Hartoog (1998).c) Prosentvis lønnsforskjell mellom personer med ett års forskjell i utdanningsnivå. Tall for de Europeiske land fra PuRE prosjektet, Gjennomsnitt for menn 1980–1995, hele arbeidsmarkedet. Se Barth og Røed (2000). Tall for USA er tatt fra Card (1999, table 1) og Canada er fra Teulings and Hartoog (1998). Tallene fra USA og Canada gjelder både menn og kvinner.d) Standardavviket til residualen til en log-lønns relasjon med kontroll for utdanning, bransje, kjønn og yrkeserfaring. Teulings og Hartoog (1998)

Den tredje kolonnen viser sammenliknbare tall for avkastningen av utdanning for de ulike landene. Vi ser igjen at Norge og Sverige kommer ut med de laveste tallene.

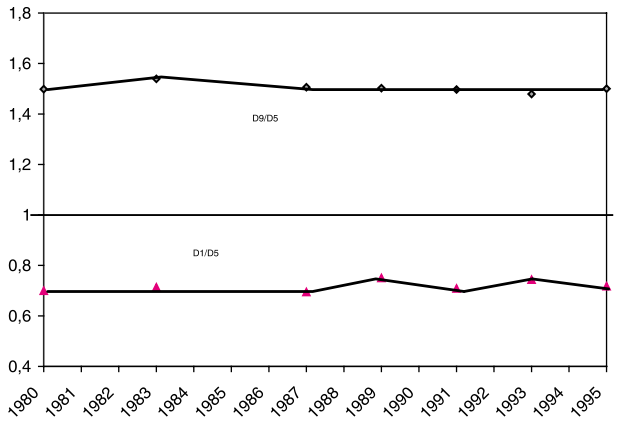
Den siste kolonnen i tabell 3.1 viser den gjennomsnittlige lønnsspredningen innenfor hver utdannings-, erfarings-, kjønns- og bransje-celle. Dette er et gjennomsnittlig mål for prosentvise lønnsforskjeller blant personer av samme kjønn, innenfor samme bransje, med samme lengde på utdanningen, yrkeserfaring og ansiennitet. Også disse lønnsforskjellene er små i Norge.

Alt i alt har vi altså små lønnsforskjeller i Norge sammenlignet med andre land, langs de fleste dimensjonene man måler slike forskjeller etter.

2.2 Lønnsstrukturen i Norge over tid

I figur 3.3 viser vi utviklingen i D9/D5 og D1/D5 i perioden 1980 til 1995. Den øverste linjen viser altså hvordan lønnsnivået til øverste desil (D9) er, målt i forhold til medianlønnen (D5), mens den nederste linjen viser lønnsnivået til nederste desil (D1) i forhold til medianlønnen (D5). For eksempel tjente den personen som hadde 10 prosent av lønnstakerne over seg i 1980 (D9) 1,5 ganger medianlønnen, mens personen med 10 prosent av lønnstakerne *under* seg (D1), tjente omlag 0,7 ganger så mye som medianlønnen.

Vi ser at det er få dramatiske endringer i lønnsspredningen i Norge over denne tidsperioden. Det er en svak tendens til økt lønnsspredning på midten av 1990-tallet, og en viss sammenpressing fra 1983 til 1993. Fra 1993 til 1995 er det en svak tendens til økt lønnsspredning. Endringene i lønnsspredning fra 1991 til 1995 er dekomponert i Barth og Kongsgården (1996) og endringene fra 1980 til 1991 er dekomponert i Barth og Mehlum (1993). Noe av endringene kan føres tilbake til sammensetningseffekter i arbeidsmarkedet, men i overkant av halvparten kan føres tilbake til endringer i lønnsstrukturen.



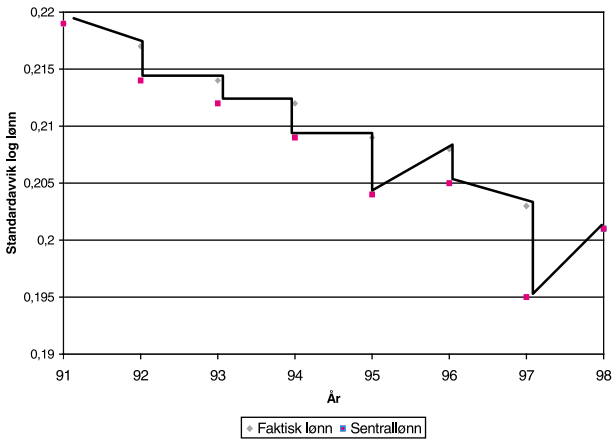
Figur 3.3 Utviklingen i øvre og nedre desil, 1980–1995

Kilde: Egne beregninger på Levekårsundersøkelsene 1980–95 og Arbeids- og Bedriftsundersøkelsen 1989–93. Lønnstakere, hele arbeidsmarkedet.

2.3 Lønnsstrukturen i offentlig og privat sektor

Lønnsstrukturen i privat og offentlig sektor har utviklet seg forskjellig på 90-tallet. Dette gjelder særlig relativ lønnsutvikling for personer med høyere utdanning. Mens avkastningen av utdanning har økt i privat sektor, har det foregått en sammenpressing av lønningene i offentlig sektor. Denne sammen-

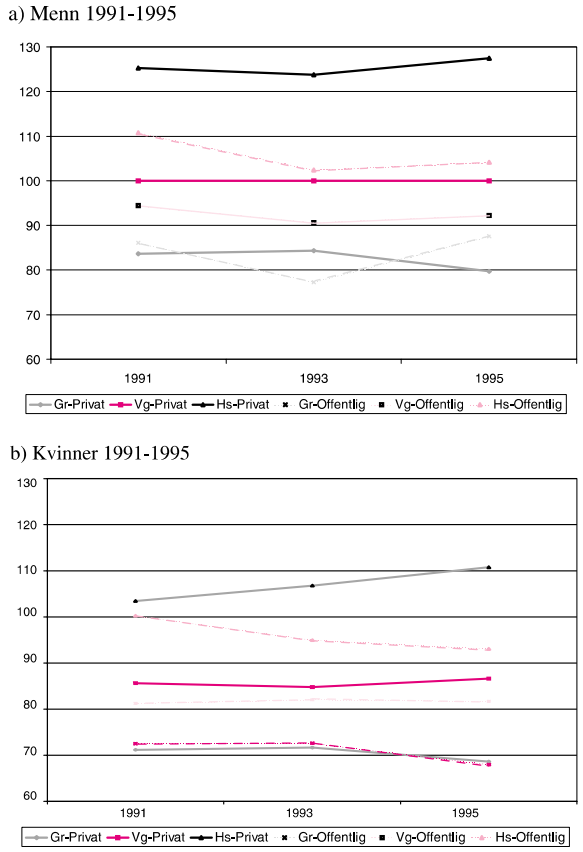
pressingen skyldes i hovedsak forhandlingssystemet i offentlig sektor og mer spesielt innretningen av de sentralt avtalte generelle tilleggene. Figur 3.4, som er tatt fra Schøne (1999), viser standardavviket til logaritmen til timelønn i staten for perioden 1991 til 1998. De øverste punktene for hvert år (kanten på trappen) viser lønnsspredningen slik den var i oktober det året. Så har vi lagt til de generelle tilleggene hvert år til hver ansatt i staten, og deretter beregnet lønnsspredningen korrigert for disse sentralt bestemte lønnstilleggene. Disse tallene er markert under tallet for lønnsspredning hvert år (innerkanten på trappen). Den vertikale streken hvert år viser derfor virkningen av de sentralt avtalte generelle tilleggene i staten hvert år. Linjen derfra til neste års lønnsspredning illustrerer følgelig virkningen på lønnsspredningen av justeringsforhandlingene, de etterfølgende lokale forhandlingene ute i virksomhetene og den lønnsglidning som følger av nyansettelser, opprykk, avgang og så videre.



Figur 3.4 Betydningen av sentrale tillegg for lønnsspredningen i staten 1991–1998
Kilde: Pål Schøne (1999), Statens sentrale tjenestemannsregister.

Vi ser for det første at det er en systematisk trend mot økende lønnssammenpressing i staten gjennom hele perioden. For det andre ser vi at sammenpressingen så å si utelukkende kan føres tilbake til de sentralt fastlagte generelle tilleggene. De generelle tilleggene bidrar konsekvent til en sammenpressing av lønnsstrukturen i staten. Dette skyldes i hovedsak at de generelle tilleggene er gitt som kronetillegg.

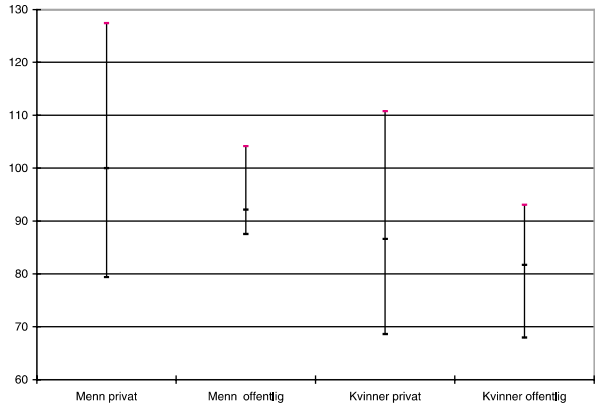
Det er ikke like klart at summen av de etterfølgende justeringene, lokale forhandlingene og annen glidning bidrar til å øke lønnsspredningen. I noen av årene peker linjen oppover, og i andre peker den nedover. Uansett har justeringsforhandlinger og etterfølgende lokale forhandlinger ikke kompensert for den sentralt avtalte sammenpressingen i noen av årene fra 1991 til 1999. De sentrale oppgjørene i kommunesektoren har hatt samme innretning i denne perioden (se de årlige rapportene «Etter inntektsoppgjøret» fra det tekniske beregningsutvalg). Det er derfor god grunn til å anta at utviklingen har et tilsvarende forløp i denne delen av offentlig sektor.



Figur 3.5 Relativt lønnsnivå for ulike utdanningsgrupper i privat og offentlig sektor. 1987–1995 etter kjønn [1)]

1) Egne beregninger på utvalgsundersøkelser fra Statistisk Sentralbyrå. Se tekst. Alle tall viser relativ lønn i forhold til en mann samme år i privat sektor med videregående skole (indeks=100). Gr betyr grunnskole, Vg-videregående skole og Hs-høyere utdanning ut over videregående skole.

La oss nå se hvordan lønnsstrukturen ser ut for menn og kvinner i offentlig og privat sektor. I figur 3.5 har vi beregnet utviklingen i relative lønninger for menn og kvinner i perioden 1991 til 1995. Vi har beregnet relativ lønn for tre utdanningsgrupper: Grunnskoleutdannete (Gr), personer med Videregående skole (Vg) og personer med høyere utdanning (Hs). Vi har satt beregnet lønnsnivå for *menn i privat sektor med videregående skole* hvert år lik 100. Linjene viser derfor hvordan hver utdanningsgruppe for hvert kjønn ligger an i forhold til menn i privat sektor med videregående skole.



Figur 3.6 Lønnsspenn over utdanningsgrupper, menn og kvinner etter sektor, 1995 [1)]

1) Basert på egne beregninger fra Levekårsundersøkelsen 1995 fra Statistisk Sentralbyrå. Se tekst. Mann i privat sektor med videregående skole er satt lik 100. Nedre del av lønnsspennet er nivået til personer med grunnskole, mens øvre del av spennet er nivået til personer med høyere utdanning.

Tar vi for oss figuren for menn først (panel a), ser vi for eksempel at menn med høyskoleutdanning som arbeidet i privat sektor tjente omlag 25 prosent mer (relativ lønn = 125) enn menn med videregående skole som arbeidet i privat sektor i 1991, mens det tilsvarende tallet var nærmere 30 prosent i 1995. Menn med grunnskole i offentlig sektor i 1995 tjente 10 prosent mindre enn referansemannen med videregående skole i privat sektor samme år. Vi ser at privat sektor betaler bedre for utdanning i hele denne perioden. Lønnsgapet for personer med høyere utdanning mellom offentlig og privat sektor økte i denne perioden. I 1995 lå beregnet lønnsnivå for en person med høyere utdanning i offentlig sektor bare 5–6 prosent over beregnet lønnsnivå for en person med videregående skole i privat sektor. Tar vi for oss personer med grunnskole, ser vi at privat og offentlig sektor betaler omtrent likt, med offentlig sektor som lønnsledende i 1993.

Vi benytter samme indeks i figuren for kvinner (panel b). Referansepersonen (indeks=100) er altså en mann i privat sektor med videregående skole. Kvinnenes lønnsnivå ligger betydelig lavere enn menns. Ellers legger vi merke til at lønnsspredningen er mindre blant kvinner enn menn. Se Barth (1992) og Longva og Strøm (1996) for en diskusjon av årsakene bak lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge. Vi ser at bare kvinner med høyere utdanning i privat sektor kommer over gjennomsnittlig lønnsnivå for menn med videregående skole. Kvinner med høyere utdanning har hatt en relativt god lønnsutvikling i privat sektor. Det samme gjelder ikke kvinner med høyere utdanning i offentlig sektor, som har tapt jevnt siden 1991.

I figur 3.6 illustrerer vi situasjonen for kvinner og menn i offentlig og privat sektor i 1995. Figuren viser lønnsspennet, målt relativt til lønnsnivået for menn i privat sektor med videregående skole. Figuren viser tydelig at lønningene er mer sammenpresset i offentlig enn privat sektor, både for kvinner og menn. Sammenpressingen er særlig stor i toppen av lønnshierarkiet.

3 Er lønnsforskjellene for små?

Den enkleste måten å svare på om lønnsforskjellene er for små er selvsagt å spørre folk. Vi er derfor interessert i å vite om lønnstakerne jamnt over mener at Norge har gått for langt i lønnsutjamning. Hvordan fordeler synspunktene seg alt etter den inntekt, utdanning og politiske sympatier som personene som svarer måtte ha? Nedenfor bruker vi tall fra spørreundersøkelsene til Langeland og Stene (1999) og Aardal (1999)

3.1 Folk ønsker mindre forskjeller

Tabell 3.2 bygger på tall fra Langeland og Stenes utspørring av 1000 lønnstakere i 1998. Tabellen viser at de spurte jamt over ønsker mindre lønnsforskjeller. Linje A viser at selv blant lønnstakere med mer enn seks års utdanning etter folkeskole mener 57 prosent av de spurte at lønnsforskjellene burde bli mindre. Som vi ser øker andelen som mener at forskjellene bør bli mindre jo kortere utdannelse folk har etter obligatorisk folkeskole. For lønnstakere som bare har folkeskole, mener hele 81 prosent at lønnsforskjellene bør bli mindre, et synspunkt som får økende oppslutning jo lavere lønnsinntekt de spurte har (linje B, tabell 3.2).

Av de nærmere 1000 lønnstakerne som Langeland og Stene har spurt, er det altså en klar majoritet som ønsker mindre lønnsforskjeller. Likevel tror over 700 av dem at lønnsforskjellene kommer til å øke i framtiden. (Langeland og Stene, 1999 s.7)

Ønsket om mindre forskjeller kommer også tydelig fram i valgundersøkelsen 1997 som er gjennomført av Bernt Aardal (1999). Tabell 3.3 viser hvordan de spurte har stilt seg til spørsmål som dreier seg om fordelingspolitikk. Opionionsbalansen framkommer ved å trekke de som er uenig fra de som er enig i de forskjellige utsagnene. Opinionsbalansen fra en tilsvarende undersøkelse i 1993 rapporteres også i høyre kolonne i tabellen. Nederste delen av tabellen viser hvordan de spurte svarer (opinionsbalansetall) fordelt etter hvilket parti de har stemt på.

Tabell 3.2: Holdninger til lønnsforskjeller

	Utdannelse utover grunnskolen:			
	Ingen	1–3 år	4–6 år	Mer enn 6 år
A. Lønnsforskjeller bør reduseres	81 %	75 %	65 %	57 %
	Inntekt:			
	Under 200.000	200.000–299.000		300.000 og over
B. Lønnsforskjeller bør reduseres	81 %	71 %		50 %
C. Lik lønn for likt arbeid	71 %	60 %		40 %
D. Lønn bør variere etter bedriftens økonomi	23 %	33 %		53 %

Note: Tabellen er hentet fra Langeland og Stene (1999) og gjelder yrkesaktive fra 1998, N=932.

Tabell 3.3: Holdninger til ulikhet

	+	–	Opinionsbalanse	
	Ja	**Nei**	1997	(1993)
Må redusere økonomiske forskjeller	66	29	+38	
Godtar større lønnsforskjeller	37	57	–20	(–9)
Nok reduksjon i økonomiske forskjeller	32	63	–31	(–3)
Redusere skatt på høye inntekter	24	73	–48	(–51)
Mindre trygd	6	90	–84	(–74)
Markedskreftene bør styre utviklingen	47	39	+8	(+27)
Fordel rikdommene i verden	78	17	+61	
Positiv til u-hjelp	73	23	+50	(+40)
OpinionsbalanseFordelt etter parti tilhørighet				

	SV	A	V	KrF	Sp	H	FrP
Må redusere økonomiske forskjeller	+68	+51	+26	+45	+67	–19	+18
Godtar større lønnsforskjeller	–62	–27	–15	–27	–44	+28	–3
Nok reduksjon i økonomiske forskjeller	–59	–37	–17	–36	–62	+2	–17
Redusere skatt på høye inntekter	–62	–59	–66	–51	–76	–13	–31
Mindre trygd	–95	–90	–85	–89	–84	–69	–71

Kilde: Aardal (1999, tabell 3.1. og 3.2).

I lys av vår problemstilling er de viktigste funnene i Aardals undersøkelse at en betydelig majoritet mener at vi må redusere de økonomiske forskjellene og at vi ikke har hatt tilstrekkelig reduksjon i økonomiske forskjeller til nå. Overraskende nok er det større prosentvis overvekt av de spurte som er uenig at vi må akseptere større lønnsforskjeller i 1997 (20 prosentpoeng) enn i 1993 (9 prosentpoeng). Tabellen viser også noen sider av folks preferanser i andre beslektede spørsmål. Endelig viser nederste del av tabellen at alle partienes velgere har nokså egalitære preferanser. SV-velgerne er mest egalitære, mens Høyre-velgerne er klart mindre egalitære enn andre partiers velgere, ellers er forskjellene små.

3.2 Ulikhetsaversjon?

Ingen av undersøkelsene til Langeland og Stene (1999) og Aardal (1999) inneholder opplysninger om hvor mye av lønnsforskjellene folk ønsker å eliminere. Folk flest ønsker mindre forskjeller, men vi vet ikke sikkert hvor mye mindre. Lignende spørreundersøkelser, gjennomført i andre OECD land med større lønnsforskjeller enn Norge, viser at det også der normalt er flertall for økt utjamning. Sammenlignet med Norge er imidlertid støtten for mer likhet ikke fullt så sterk.

Det kan virke som om flertallet i alle land oppfatter den rådende lønns- og inntektsfordeling i sitt land som nesten rettferdig. En kan få inntrykk av at folk flest ønsker litt mer utjamning enn status quo, et ønske som er desto sterkere jo mer egalitær lønnsfordeling landet har i utgangspunktet.

Hvordan skal vi tolke oppslutningen om mindre lønnsforskjeller i lys av økonomisk teori? Som kjent er det meste av økonomisk teori bygd på en oppfatning av at folk flest er motivert av sine snevre egeninteresser. Dersom dette var en riktig forenkling, skulle en bare finne støtte for mindre forskjeller hos dem som selv tjener på utjamning. Tabell 3.2 viser imidlertid at selv blant folk som tjener langt over gjennomsnittlig lønnsinntekt, støtter flertallet en lønnspolitikk som gir mindre forskjeller. Mange støtter altså tiltak som de selv kan tape på. At snevre egeninteresser dominerer folks interesser slik tradisjonell økonomisk teori antar, samsvarer derfor ikke med hva de svarer i spørreundersøkelser.

Nå vet vi at folk flest ikke liker risiko. De har risikoaversjon og ønsker derfor forsikring. En forsikringsordning (f.eks. sosialforsikring) innebærer en lavere forventet inntekt, men mindre inntektsvariasjon. Et beslektet begrep er ulikhetsaversjon som innebærer at den som har slike preferanser misliker store forskjeller mellom folk og kan derfor godta noe lavere inntekt så lenge forskjellene på folk blir mindre. Folk flest har sosiale preferanser for hvilket samfunn de ønsker å være en del av. Slike preferanser innebærer ikke nødvendigvis at en krone til andre med lavere inntekt gir større nytteøkning enn en krone til seg selv. Ulikhetsaversjon innebærer bare at en har preferanser for hva andre får og at økt likhet teller positivt alt annet gitt.

I eksperimentell økonomi finner en klar støtte for at folk har ulikhetsaversjon (se f.eks. Fehr og Scmidt, 1999). Det innebærer imidlertid ikke at folk i sine daglige disposisjoner opptrer som samfunnsplanleggere med alle andres velferd i tankene. Folks daglige økonomiske disposisjoner gir som regel liten grunn til å tenke på annet enn egne snevre egeninteresser. Folks sosiale preferanser, som ulikhetsaversjon er et eksempel på, får derimot tyngde i kollektive beslutningssituasjoner. Lønnsforhandlinger er et eksempel.

Ved inngåelsen av individuelle lønnsavtaler, for eksempel, har hver lønnsavtale en neglisjerbar innvirkning på lønnsfordelingen. Hver enkelt lønnstaker har derfor liten grunn til å ta hensyn til sin ulikhetsaversjon når egen lønn fastlegges. Ved inngåelsen av en koordinert kollektiv lønnsfastsettelse for en lønnstakergruppe fastlegges derimot alle deltakernes lønn samtidig. Av den grunn har gruppemedlemmene grunn til å ta hensyn til sin ulikhetsaversjon når egen og andres lønn bestemmes.

Dersom dette er riktig, følger det at koordinerte kollektive forhandlinger normalt skal gi mer lønnsutjamning enn individuelle lønnsavtaler. Jo større grupper de kollektive avtalene omfatter, desto mindre lønnsspredning må en vente. Hvilke institusjonelle ordninger en har for lønnsfastsettelse er derfor avgjørende for hvor effektivt arbeidstakernes sosiale preferanser kan realiseres. Så lenge folk har ulikhetsaversjon er individuelle lønnsavtaler og den tilhørende lønnsulikhet normalt ikke samfunnsmessig optimal etter Pareto-kriteriet. Alle kan nemlig tjene på koordinering og noe utjamning. Når lønnstakerne har ulikhetsaversjon, kan derfor hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet fremmes ved at lønnsfastsettelsen koordineres.

Det er forskjeller mellom land når det gjelder institusjoner for lønnsdannelse. Samfunnsmessige preferanser om lønnsforskjeller har derfor større sjanse til å få gjennomslag i noen land enn i andre. Det er trolig også forskjeller mellom land på den gjennomsnittlige graden av ulikhetsaversjon i befolknin-

gen. Når det gjelder sosialforsikring, viser sammenlignende studier av landene i OECD et interessant mønster. De land som har minst lønnsforskjeller omfordeler mest til de dårligst stillte (Moene og Wallerstein 1999).

3.3 Prinsipper for lønnsfastlegging

Som vi skal drøfte nærmere i kapittel 4, er ulik avlønning for likt arbeid en viktig årsak til lønnsforskjeller. Det er derfor av interesse å se hvilken oppslutning prinsippet om lik lønn for likt arbeid har. Prinsippet har størst oppslutning blant dem som tjener minst. Mens det ikke er flertall for prinsippet blant de høytlønnede, er det solid flertall for prinsippet blant alle som tjener mindre enn kr 300.000 per år (linje C, tabell 3.2). I tillegg er prinsippet mer populært blant kvinner enn menn. Langeland og Stene (1999) rapporterer at lik lønn for likt arbeid støttes av 47 prosent av mannlige lønnsmottakerne og av hele 69 prosent av de kvinnelige lønnsmottakerne.

En annen grunn til lønnsulikhet er at bedrifter med høy produktivitet og store overskudd normalt lønner bedre enn bedrifter med lavere inntjening. Følgelig kan desentralisert lønnsfastsettelse gi ulik lønn for likt arbeid alt etter hvor lønnsom bedrift man arbeider i. Linje D i tabell 3.2 viser at en avlønning i tråd med bedriftenes overskudd (lønnsevne) har størst oppslutning blant høytlønte (53 prosent), og lavest oppslutning blant dem som tjener mindre enn 200.000 per år (23 prosent). I tillegg viser grunnlagsmaterialet til Langeland og Stene at bare 25 prosent av kvinnene mener at lønna bør variere med bedriftenes overskudd, mens 46 prosent av mennene sier seg enige i dette prinsippet.

Mønsteret i oppslutningen om de to lønnsprinsippene er trolig som de fleste hadde ventet. Lavtlønte er mer opptatt av prinsippet om lik lønn for likt arbeid, mens høytlønte mener at en lønn i forhold til bedriftenes overskudd er mest rimelig. Kvinner er jamt over mer egalitære enn menn, noe som her kommer til uttrykk i at kvinnene stort sett ønsker lik lønn for likt arbeid og mener at lønna ikke bør variere med bedriftenes overskudd.

4 Hvorfor har vi lønnsforskjeller?

For at arbeidsmarkedet skal fungere godt er det nødvendig med lønnsforskjeller. Relative lønninger fungerer som signaler i arbeidsmarkedet. Lønnsforskjellene skal fortelle arbeidsgivere hvilken type arbeidskraft de skal spare på, og hvilken som kan brukes mer rikelig. En knapp ressurs må prises høyere for at ressursen skal settes inn der den gir størst avkastning. Samtidig skal lønnsforskjellene gi signaler til arbeidstakerne om hvor de bør søke arbeid og hvilke kvalifikasjoner de bør tilegne seg. Lønnsforskjellene er også nødvendige for at begge parter skal gjøre fornuftige investeringer i produksjonsutstyr og kunnskap. En viss fleksibilitet i lønnsdannelsen skal også kunne gi insentiver til innsats og nødvendig mobilitet i arbeidsmarkedet.

Men selv om lik lønn til alle hverken er mulig eller ønskelig, følger det ikke at de lønnsforskjellene som faktisk finnes, reflekterer effektivitetshensyn. En kan derfor spørre om en sammenpressing av lønnsfordelingen gavner eller motvirker en effektiv ressursallokering. Som nevnt kan ikke virkningene av lønnssammenpressing sees uavhengig av årsakene til lønnsforskjeller.

Noen lønnsforskjeller bør ut fra samfunnsøkonomiske hensyn elimineres eller reduseres, mens andre er ønskelige ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Vi begynner derfor med en kort diskusjon av årsakene til lønnsforskjeller for å se hvilken rolle de spiller.

Vi kan ha lønnsforskjeller mellom ulike typer av bedrifter eller virksomheter, mellom ulike typer av arbeidskraft, for eksempel ulike yrker; og vi kan ha lønnsforskjeller innen samme gruppe av arbeidskraft i samme virksomhet eller bedrift. Siden lønn er både prisen på arbeidskraft og hovedinntektskilden for folk flest, får lønnsdannelsen stor betydning for både spørsmålet om effektiv bruk av arbeidskraftsressursene, investeringer og for fordelingen av økonomiske goder i samfunnet. Grovt sett kan vi skille mellom følgende årsaker til lønnsforskjeller: Tilbuds- og etterspørselsforhold, kompenserende lønnsforskjeller, markedsmakt, forhandlingsmakt, kvalitets- og sorteringsargumenter, motivasjons- og insentivbetraktninger.

4.1 Tilbud, etterspørsel og kompenserende lønnsforskjeller

Den lønna som gir likhet mellom tilbud og etterspørsel for en bestemt type arbeidskraft, kalles gjerne frikonkurranselønna eller bare likevektslønna. Hvis etterspørselen etter en yrkesgruppe går opp, uten at tilbudet endres, går lønna opp for å gi tilbud lik etterspørsel igjen. Tilsvarende gir økt tilbud av arbeidskraft lavere likevektslønn.

Reaksjonen på endringer i etterspørsels- og tilbudsforhold er sterkere på kort sikt enn på lang sikt, fordi en endring i relative priser på lang sikt endrer bedriftenes valg av teknologi og folks valg av yrker. På kort sikt kan vi altså få nokså store lønnsforskjeller som følge av endringer i tilbuds- eller etterspørselsforhold. På lengre sikt begrenser lønnsforskjellene seg til det som må til for at arbeidstakerne skal være villige til å tilegne seg de nødvendige kvalifikasjonene i forskjellige yrker. Den sterke veksten i etterspørselen etter IT-kompetanse er et eksempel. På kort sikt er tilbudet av slik kompetanse gitt, og likevektslønna for IT-folk relativt til andre typer arbeidskraft, presses kraftig opp. På lengre sikt reduseres lønnsforskjellen til den kompensasjonen som er tilstrekkelig for å få nok folk til å skaffe seg IT-kompetanse.

Hvorvidt et yrke er et lavlønnsyrke eller et høytlønnsyrke på lengre sikt, avhenger først og fremst av hvor lett det er å skaffe arbeidskraft til yrket. Et yrke som krever lang utdanning og høye kvalifikasjoner som er kostbare å skaffe seg, kan ikke på sikt ha en lav frikonkurranselønn. Et yrke derimot som mange kan ta for en kort eller lang periode i livet, og som derfor ikke krever kostbare kvalifikasjoner, blir lett et lavlønnsyrke i et uregulert marked.

Frikonkurranselønna påvirkes også av om de relevante arbeidsoppgavene vurderes positivt eller negativt. En jobb er en pakke som består av både arbeidsmiljø, status og lønn. I markedsbestemmelsen av lønna teller hele pakken. Dersom folks vurdering av en bestemt jobb varierer, er de som liker jobben best eller misliker den minst, mest fristet til å ta den. En slik selvutvelgelse gir en implisitt lønnskompensasjonen for ulemper i frikonkurranelønna som er lavere enn den gjennomsnittlige verdsettingen av ulempene i befolkningen. Folk som liker å jobbe med barn, trenger ikke så stor kompensasjon for skrik og skrål som gjennomsnittspersonen; en som synes det er morsomt med motorer, trenger kanskje mindre kompensasjon for smuss; den som elsker å forske kan ikke vente en høy betaling på toppen, osv.

Frikonkurrranselønna bestemmes altså av tilbudet og etterspørselen av arbeidskraft, korrigert for kompenserende lønnsforskjeller. Det kan være ønskelig at lønnsforskjellene i samfunnet reflekterer tilbuds- og etterspørselsforhold på denne måten, ettersom det kan gi bedrifter og arbeidstakere signaler om knappheten på forskjellig typer arbeidskraft når de skal treffe sine investerings- og yrkesvalg. Men det er mange grunner til at et uregulert arbeidsmarked ikke realiserer slike frikonkurranselønninger.

4.2 Markedsmakt

Markedsmakt medfører avvik fra frikonkurranselønn og innebærer at noen aktører kan påvirke lønnsnivået alene. Markedsmakt kan oppstå på begge sider av markedet. Arbeidstilbudet kan begrenses av fagforeninger eller profesjonsorganisasjoner. Det innebærer et element av monopolmakt. Arbeidsgiverne kan likedan begrense den samlede etterspørselen etter arbeidskraft, noe som innebærer et element av monopsonimakt. Noen arbeidsgivere er nesten eneste kjøper i markedet for den arbeidskraften de etterspør. Et eksempler på dette er en hjørnestensbedrift på et lite sted.

Offentlig sektor kan også utnytte monopsonimakt gjennom sentrale forhandlinger, spesielt overfor arbeidstakergrupper med få alternativer i privat sektor. Dette gir seg i tilfelle utrykk som permanent mangel på arbeidskraft lokalt, i den forstand at hver enkelt offentlig virksomhet ønsker å ansette flere arbeidstakere til gjeldende lønn.

Arbeidsgiverne kan også ha monopsonimakt selv om de operere i et større arbeidsmarked. Monopsonimakt oppstår dersom det er friksjoner i arbeidstakernes mobilitet mellom bedrifter (Burdett and Mortensen 1998, Manning 1994). Arbeidstakere kan ha spesielle geografiske bostedspreferanser, eller kunnskaper som de i liten grad kan overføre til andre bedrifter. Monoposonimakt kan også oppstå på grunn av kostnader og usikkerhet knyttet til å skaffe seg ny jobb. I så fall har arbeidsgiverne markedsmakt som de kan utnytte til å redusere lønnsnivået. Lønnsforskjeller kan oppstå som følge av ulik markedsmakt på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i forskjellige markeder.

Hvorvidt markedsmakt lager større eller mindre lønnsforskjeller enn i frikonkurransetilfellet, avhenger av om det er arbeidsgiver eller arbeidstaker som har størst makt i de ulike segmenter av lønnsfordelingen. Arbeidsgiverne i offentlig sektor har trolig størst markedsmakt overfor en del større utdanningsgrupper som har få jobbalternativer utenfor offentlig sektor. Av den grunn kan arbeidsgiverne i offentlig sektor sette lønnsnivået for disse gruppene lavere enn det tilbuds- og etterspørselsforholdene skulle tilsi. Fordi disse utdanningsgruppene har høyere lønn enn gjennomsnittet, demper derved statens monopsonimakt lønnsforskjellene. Hvorvidt dette argumentet også holder i privat sektor er mer usikkert. Utdanning gir dels generelle ferdigheter som øker mobiliteten til arbeidstakerne. Likevel kan spesialisert kompetanse gi små valgmuligheter i et lite land som Norge. Jo færre bedrifter som etterspør en bestemt type høyere utdanning, jo høyere er graden av monopsonimakt på arbeidsgivernes hender.

Konsekvensene av monopsonimakt er blant annet at arbeidstakerne lønnes lavere enn sin produktivitet. Dette fører til mindre rekruttering til yrket og dermed til mindre investeringer i kunnskap. Insentivvirkningene kan bli

spesielt uheldig når kun visse yrker eller segmenter i arbeidsmarkedet holdes nede. Dette gjelder ikke bare forholdet offentlig versus privat virksomhet, men også forholdet mellom kvinner og menn. Monopsonimakt ser ut til å kunne brukes i større grad overfor kvinnedominerte yrker enn mannsdominerte, dels fordi kvinner synes å være mindre mobile enn menn stillet overfor mulige lønnsgevinster utenfor bedriften (Barth og Dale-Olsen, 1999a). I så fall gir et uregulert arbeidsmarked større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn enn et arbeidsmarked med en mer sammenpresset lønnsstruktur.

Mer generelt fører monopsonimakt til mindre lønnsforskjeller hvis det er de øvre delene av kvalifikasjonspyramiden som holdes nede, mens det fører til større lønnsforskjeller hvis det er den nedre delen som holdes nede. Monopsonimakt kan også gi lønnsforskjeller mellom virksomheter for personer med like kvalifikasjoner.

En sammenpressing i form av et gulv på laveste lønn, for eksempel gjennom avtalte eller lovfestede minstelønnssatser, kan ha en gunstig effekt på sysselsettingsnivået dersom det utøves monopsonimakt i den nedre delen av lønnshierarkiet. Grunnen er at arbeidsgiverne holder lønna nede nettopp ved å begrense etterspørselen. De ansatte har derfor lavere lønn enn sitt marginale bidrag til verdiskapningen. Med minstelønnssatser tjener ikke arbeidsgiver lenger på å holde etterspørselen etter arbeidskraft nede, og vil derfor ansette flere.

På arbeidstakersiden er det grunn til å vente at motivene til å organisere seg er større blant grupper som står svakt alene i arbeidsmarkedet, enn blant grupper som kan greie seg fint på egen hånd. Kollektiv forhandlingsmakt kan være alternativ til individuell markedsmakt. Med et slikt organisasjonsmønster virker arbeidstakernes fagorganisering lønnsutjamnende. I neste avsnitt tar vi for oss lønnsforskjeller som har sitt opphav i forhandlinger.

4.3 Forhandlingsmakt

Forhandlinger innebærer både monopsonimakt og monopolmakt på en gang, en form for bilateralt monopol. Hva er det da som bestemmer lønnsnivået? Ifølge moderne forhandlingsteori har det partene taper på en mulig konflikt avgjørende innflytelse på hvor store lønnstilleggene blir (Sutton 1986, Moene 1988, Holden 1988). Det innebærer blant annet at jo mer arbeidsgiverne kan tape på en konflikt, jo høyere lønnsnivå er de villige til å akseptere for å unngå at konflikten settes ut i livet.

Lønna som forhandlingene gir, kan imidlertid ikke bli så høy at det er fare for konkurs eller alvorlig nedbemanning, og heller ikke så lav at arbeidstakerne heller tar andre jobber. Innenfor disse skrankene avgjør den relative forhandlingsstyrken avtalt lønn. Det innebærer at lønnsnivået normalt blir høyere i bedrifter med god inntjening per arbeider; mye kapital bak hver arbeidsplass, en markedssituasjon som er følsom overfor konflikt, og en kostnadsstruktur der lønnsandelen er liten. Med lokale forhandlinger uten noen form for koordinering betaler derfor bedrifter med høy «lønnsevne» høyere lønn. En rekke empiriske arbeider viser at det er bransjelønnsforskjeller også for personer med tilnærmet like kvalifikasjoner (Katz and Gibbons, 1992, Krueger og Summers, 1988, se også tabell 3.1). Avlønning etter bedriftens lønnsevne kan imidlertid vri ressursbruken på en uheldig måte, både på kort og lang sikt, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

4.4 Kvalitet og sortering

Overfor drøftet vi utjamning av lønnsforskjeller som kan oppstå også innenfor grupper av homogen arbeidskraft. Arbeidskraftens kvalifikasjoner er imidlertid forskjellige. Arbeidstakerne har forskjellige yrkes- eller fagkvalifikasjoner. Det er også ofte effektivitetsforskjeller mellom folk innenfor hvert yrke og fag. Både yrkesskiller og effektivitetsforskjeller er kilde til lønnspredning. Arbeidstakere innenfor ett fag er konkurransemessige substitutter, det vil si at dersom en arbeidsgiver etterspør mer av den ene av to konkurrerende arbeidskraftsgrupper, etterspør den mindre av den andre. Arbeidstakere som representerer forskjellige fag, er derimot ofte hverandres komplementer. Det betyr at når en bedrift eller sektor ansetter flere av en yrkesgruppe, øker som regel lønnsomheten av å ansette flere innenfor andre yrkesgrupper som bedriften benytter. La oss først se på lønnsforskjeller mellom substitutter med forskjellig effektivitet.

Lik lønn per effektivitetsenhet

Under bestemte betingelser som vi skal redegjøre for nedenfor, gir konkurranse mellom arbeidstakere med ulik effektivitet, lik lønn per effektivitetsenhet av arbeidskraften. Dersom lønna per effektivitetsenhet er forskjellig for to grupper, etterspør bedriftene arbeidskraften til den gruppen som er billigst. Følgelig stiger den laveste lønna inntil konkurransen har ledet til lik lønn per effektivitetsenhet.

Lik lønn per effektivitetsenhet innebærer lønnsforskjeller per arbeider som reflekterer kvalifikasjons- eller innsatsforskjeller. Akkordavlønning er et selvregulerende system som gir lønn etter innsats. Dersom en gruppe arbeidstakere er dobbelt så effektive som en annen gruppe, vil de også få dobbelt så høy lønn. Presser en sammen lønnsforskjellene under det nivået som gir lik lønn per effektivitetsenhet, vil bedriftene foretrekke den mest effektive arbeidskraften.

Lønnsforskjeller som følger av lik lønn per effektivitetsenhet, er trolig legitime i manges øyne. De trenger hverken stride mot prinsippet om lønn etter innsats eller lik lønn for likt arbeid. Men som vi skal se, er det langt fra alltid at lønnsforskjellene blir bestemt slik i et arbeidsmarked med fri konkurranse. Lik lønn per effektivitetsenhet blir resultatet bare når følgende betingelser er oppfylt: (a) bedriftene på basis av lønnsomhetsbetraktninger ønsker en viss mengde arbeid utført, (b) det er mulig og kostnadsfritt å observere hver enkelts bidrag og (c) det er det samme om arbeidet utføres av få effektive arbeidstakere eller mange ikke fullt så effektive, bare de samlede kostnadene ved arbeidet er de samme.

Det er imidlertid mange tilfeller der en god arbeidstaker ikke fullt ut kan erstattes av to halvgode. Med andre ord, bedriftene er ikke villige til å erstatte en god arbeidstaker med en halvgod, bare lønna til den halvgode ikke overstiger halvparten av den godes. Når dette gjelder, er det ikke nok å belønne effektiv innsats med samme lønn per effektivitetsenhet. Lønnsforskjellene kan bli langt større når mer arbeidskraft ikke kan kompensere for manglende effektivitet.

Kvalitet som ikke kan erstattes av kvantitet

I mange stillinger kan arbeidskraftens kvalifikasjoner ha betydning for hele bedriften. Dette kan gjelde såvel topp som bunn i organisasjonen. Ledere som gjør feil, rammer for eksempel resultatet av innsatsen til de underordnede. Å ta riktig initiativ til rett tid kan være avgjørende for hele bedriften. Dyktigheten til mellomledere som tilrettelegger en avdelings arbeid, bestemmer i realiteten effektiviteten til hele avdelingen. En god IT-ingeniør påvirker effektiviteten til alle i bedriften som benytter IT-teknologien. Med spesialiserte arbeidsoppgaver i produksjonen av sammensatte produkter kan faktisk hver arbeidstaker gjøre produktet verdiløst uavhengig av hvor effektivt de andre jobber.

Trolig er flere og flere stillinger av en slik karakter at de berører hele virksomhetens produktivitet. Arbeidskraftens kvalifikasjoner kan i slike tilfeller ramme store deler av driften. I slike tilfeller kan ikke kvantitet erstatte kvalitet i arbeidsutførelsen. Følgelig blir konkurransen lett intensivert om den best kvalifiserte arbeidskraften. Hvor mye kvalifikasjoner av en bestemt type kaster av seg kan imidlertid variere mellom virksomheter. For å få fram hvordan dette påvirker lønnsdifferansene mellom arbeidskraft av ulik effektivitet skal vi se nærmere på et eksempel. En mer generell drøfting er gitt i Moene og Wallerstein (1997).

Verdien av en en bestemt jobb er bestemt av produktet av to faktorer. Den ene faktoren er arbeidstakerens kvalifikasjoner. Den andre faktoren er bestemt av forhold ved bedriften som bestemmer hvor mye arbeidskraftens kvalifikasjoner kaster av seg. La oss kalle denne faktoren jobbverdien. Vi ser på et tilfelle der avkastningen av en bestemt kvalifikasjon er rangert fra høyeste til laveste nivå mellom bedriftene. Jobbverdien fordeler seg altså mellom bedriftene. For enkelthets skyld skal vi se på tilfellet der arbeidskraften enten er høykvalifisert eller lavkvalifiserte. Tilbudet av hver av de to typene arbeidskraft er gitt, og effektiviteten er observerbar på ansettelsestidspunktet.

For en gitt lønn til de lavkvalifiserte er spørsmålet hvor mye høyere lønn de høykvalifiserte får. I et uregulert arbeidsmarked prøver bedriftene med de høyeste jobbverdiene å by opp lønnsdifferansen for å tiltrekke seg den beste arbeidskraften. Etterhvert som lønna til den best kvalifiserte arbeidskraften stiger, faller bedriftene med de laveste jobbverdiene fra i konkurransen om den. Prosessen stopper når lønnsdifferansen gir likhet mellom tilbud og etterspørsel av den beste arbeidskraften. Den «siste» bedriften som benytter høykvalifiserte arbeidstakere har en bestemt jobbverdi. Når lønnsdifferansen er fastlagt slik, lønner det seg ikke for bedrifter med lavere jobbverdi enn denne kritiske verdien å ansette høykvalifisert arbeidskraft. Alle bedrifter med høyere jobbverdi enn den kritiske verdien ønsker imidlertid å ansette høykvalifiserte arbeidstakere. Dette er en allokering av arbeidskraften som er bedriftsøkonomisk mest lønnsom etter kriteriet «rett mann på rett plass».

Vi er interessert i hvor stor lønnsdifferansen mellom de to typene arbeidskraft blir, for at markedet skal gi den bedriftsøkonomisk mest lønnsomme allokeringen av arbeidskraft. Vi skal se at selv små effektivitetsforskjeller mellom arbeidstakere kan blåses opp til store lønnsforskjeller i et arbeidsmarked med fri konkurranse. Lønnsfordelingen blir altså mer ulik enn fordelingen av effektivitet og innsats. Den enkleste måten å vise dette på er

først å anta at lønnsforskjellene bare reflekterte den prosentvise forskjellen i arbeidstakernes effektivitet. Da ville både bedrifter med lave og høye jobbverdier etterspørre den beste arbeidskraften. Markedet ville slik ikke allokere de best kvalifiserte arbeidstakerne til bedriftene med høyest jobbverdier.

Bare når den prosentvise lønnsforskjellen mellom høykvalifisert og lavkvalifisert arbeidskraft er større enn den prosentvise forskjellen i kvalifikasjonene mellom de to gruppene, blir det ulønnsomt for bedrifter med lave jobbverdier å etterspørre høykvalifiserte arbeidstakere. Det kan vises at den relative lønnsdifferansen blir lik den prosentvise effektivitetsforskjellen mellom høye og lave kvalifikasjoner multiplisert med en faktor som er større enn 1. Denne faktoren blir større, jo større forskjell det er på jobbverdien til den marginale bedriften som benytter høykvalifisert arbeidskraft og jobbverdien til den marginale bedriften som benytter lavkvalifiserte arbeidstakere. Med «marginal» mener vi her bedriften med lavest jobbverdi som benytter arbeidskraft av den bestemte typen.

Med andre ord, konkurransen om den beste arbeidskraften gir lønnsforskjeller som er forårsaket av forhold på bedriftene i tillegg til forskjeller i arbeidskraftens kvalifikasjoner. Jo større forskjeller det er på jobbverdiene til bedriftene, desto større blir lønnsforskjellene mellom arbeidskraft med forskjellige kvalifikasjoner. Konkurransen er ikke likhetsskapende, men forsterker lønnsulikhetene.

Synergi og sortering

En grunn til at noen bedrifter har høyere jobbverdi enn andre kan rett og slett være at de har medarbeidere som er mer effektive enn medarbeiderne i andre bedrifter. Ingeniører og mekanikere er ofte komplementære innsatsfaktorer. Jo bedre ingeniører en har desto mer verdifull blir en dyktig mekaniker og vise versa. La det for eksempel være gode og mindre gode mekanikere, og gode og mindre gode ingeniører. Selv om alle bedriftene har tilgang til samme teknologi og betjener samme marked kan en konkurransemessig sortering av arbeidskraften lede til at de gode ingeniørene og mekanikerne havner i de samme bedriftene, mens de mindre gode ingeniørene og mekanikerne havner i de andre bedriftene.

En bedrift som har skaffet seg gode ingeniører ønsker nemlig å by opp lønna til mekanikerne for å skaffe seg de beste. Den kan tilby en høyere lønn enn konkurrentene som har mindre gode ingeniører. Resultatet blir at den relative lønna mellom gode mekanikere og mindre gode blir høyere enn den relative kvalifikasjonsforskjellen mellom dem, fordi de gode mekanikere arbeider sammen med de beste ingeniørene. Den relative lønna mellom gode og mindre gode ingeniører blir likedan høyere enn den relative kvalifikasjonsforskjellen mellom dem fordi de gode ingeniørene arbeider sammen med de gode mekanikerne. Konkurransen om den beste arbeidskraften kan slik lede til at spisskompetansen for flere typer arbeidskraft konsentreres i noen få bedrifter. Konkurransen om den beste arbeidskraften virker segregerende og ulikhetsskapende.

Visse typer teknologisk endring kan gi økte lønnsforskjeller og tiltakende segregering i arbeidsmarkedet. Kunnskapsbasert teknisk endring, som IT-revolusjonen, øker etterspørselen etter visse kvalifikasjoner og reduserer

etterspørselen etter andre. Lønna til arbeidstakere som har kunnskaper som er komplementære til den nye teknologien øker og de innbyrdes lønnsskillene i denne arbeidstakergruppen tiltar. Lønna til arbeidstakere som har kunnskaper og ferdigheter som den nye teknologien erstatter, får i gjennomsnitt relativt lavere lønn og lønnsskillene innenfor denne arbeidstakergruppen blir trolig mindre.

Markedsmakt i produktmarkedet

En annen grunn til at lønnsevnen varierer mellom bedrifter, kan være forskjellig konkurransesituasjon i produktmarkedet. Bedrifter med en monopollignende markedssituasjon kan betale høyere lønninger for å tiltrekke seg den beste arbeidskraften enn bedrifter som møter sterkere konkurranse i produktmarkedet. Av den grunn kan den mest verdifulle arbeidskraften havne i bedrifter som er minst verdifulle sett med forbrukernes øyne. Ta for eksempel sorteringen av bedriftsledere. Det er trolig ikke god samfunnsøkonomi at de beste lederne havner i bedrifter med størst monopolmakt. Økt konkurranse i produktmarkedet kan slik gi effektivitetsgevinster av mer enn en grunn, samtidig som økt konkurranse i produktmarkedet virker lønnsutjamnende. En grunn til at finansmeglere og markedsanalytikere kan tjene så godt er trolig svak konkurranse i finansnæringen.

Restriksjoner i lønnsfastsettelsen

En grunn til at noen typer virksomhet i praksis har lavere verdsetting av jobbene enn andre, kan være restriksjoner på hva de kan betale for arbeidskraften. Offentlig sektor er pålagt slike restriksjoner. Slik må det trolig også være. Virksomhet som er finansiert ved å skrive ut skatter som folk må betale enten de liker virksomheten eller ikke, kan ikke fritt få bestemme sine lønninger. Men i konkurranse med privat virksomhet som ikke har slike restriksjoner, kan offentlig sektor lett komme tapende ut i konkurransen om den best kvalifiserte arbeidskraften. En kan få en sortering av arbeidskraften som samfunnet alt i alt taper på. Lønnsforskjellene mellom offentlig og privat ansatte kan bli langt større enn kvalitetsforskjellen på arbeidskraften de benytter.

Noen typer offentlig virksomhet kan i en viss grad motvirke lønnsrestriksjonene gjennom stillingsinflasjon. På 1950 tallet var for eksempel en byråsjef normalt en toppleder med mange underordnede. I dag har en byråsjef få underordnede og mange overordnede og stillingen er plassert relativt lavere på karrierestigen. Stillingsinflasjon krever imidlertid et hierarki. De yrkene i offentlig sektor som kommer tapende ut relativt sett er derfor særlig yrker der det ikke er så lett å strekke ut stillingshierarkiet. I slike tilfeller er det vanskelig å oppnå høyere lønn ved å bli bedre kvalifisert og forbli i sitt yrke innenfor offentlig sektor.

Vinnerne tar alt

I en del typer av konkurranse er det slik at «vinneren tar alt». I slike tilfeller er det relativ effektivitet som teller. Poenget er ikke hvor god du er, i absolutt forstand, men om du er bedre enn andre i markedet. Gevinsten ved å være den

beste kan være stor i slike markeder, selv der det nesten ikke er forskjeller mellom den beste og den nest beste. Når konkurransen dreier seg om å skaffe seg den beste, går prisen opp. Når striden står om store verdier, teller de små marginene. Igjen kan derfor små effektivitetsforskjeller gi store utslag på lønnsforskjellene. En slik form for fordelingskonkurranse synes å gripe om seg. Inntektsforskjellene har økt dramatisk innenfor aktiviteter der det viktig å være best. De beste, vurdert med markedsdeltakernes øyne, tjener betydelig mer enn de nest beste. Dette er tydelig for superstjerner som filmskuespillere og popartister. Men fenomenet gjelder ikke bare den kommersielle kulturen. Det er i ferd med å bre seg til forretningsadvokater, bedriftsledere, skattejurister, finansmeglere osv.

Vi kjenner situasjonen fra folkeeventyret om prinsessen som ingen kunne målbinde. Med en så stor pris, prinsessen og halve kongeriket, var det ikke rart at alle ville delta og lot gårdsarbeidet ligge for å prøve lykken på kongsgården. Likedan blir deltakelsen stor i dagens vinnerne-tar-alt konkurranser. New York er full av servitriser med kunstnerambisjoner. London er full av uoppdagede rockemusikere som brødfør seg så godt de kan som tilfeldig arbeidskraft. Den høye prisen til vinnerne tiltrekker seg mange konkurrenter. Konkurransen presser inntjeningen til andre enn de beste nedover.

Selv om de nest beste bare er marginalt dårligere, kan inntektsforskjellene bli enorme. Silke lønnsforskjeller kan selvsagt ikke rettferdiggjøres ut fra en samfunnsøkonomisk betraktning. Økt deltakelse i konkurransen avhjelper ikke knappheten på kvalifikasjonene til den beste.

Mekanismer som ligner på dem vi har drøftet over gjelder, også for en del yrker som i Norge har regulert lønn. De beste kirurgene kunne trolig fått en høy etterspørsel rettet mot seg, om folk kunne velge fritt. Innenfor akademia kan en kanskje finne andre eksempler der et regulert arbeidsmarked holder lønnsforskjellene nede. Frank og Cook (1995) argumenterer for at vinnerne-tar-alt konkurranser er et økende fenomen. En kan derfor vente økende inntektsforskjeller i visse kunnskapsbaserte, men uregulerte deler av arbeidsmarkedet.

4.5 Motivasjonsordninger

Mange av mekanismene bak lønnsforskjeller som ble drøftet i forrige avsnitt kunne gå under betegnelsen effektivtetslønnsforskjeller. Til nå har vi imidlertid ikke drøftet lønnsfastsettelsen som et virkemiddel til å motivere arbeidstakerne til effektiv innsats. Slike effektivitetslønnsteorier eller motivasjonslønnsordninger (som er et bedre navn) tar utgangspunkt i at arbeidstakernes produktivitet kan øke med lønna. Bedriftene må veie to hensyn mot hverandre når lønna fastlegges. På den ene siden gir høyere lønn økte kostnader. På den andre siden gir høyere lønn høyere produktivitet. Den lønna som gir bedriften størst overskudd, er derfor sjelden den laveste lønna som de ansatte kan akseptere. Lønnsfastsettelsen har et motivasjonselement i tillegg til kostnadselementet

Det er en rekke mekanismer som kan gi en slik sammenheng mellom lønn og produktivitet. Arbeidstakerne kan føle seg bedre behandlet med høyere lønn, og yter derfor mer som sin del av et gjensidig gavebytte (Akerlof, 1982). Folk kan ønske å yte mer for å beholde en godt betalt jobb sammenlignet med en dårlig betalt jobb. (Shapiro og Stiglitz 1984, Calvo 1979). Denne typen

mekanismer er relevante når det er vanskelig eller dyrt å skaffe seg informasjon om folks faktiske produktivitet. Ved å tilby høyere lønn kan arbeidsgiver kjøpe lojalitet eller innsats fra arbeidstakere som ikke kan bli «målt» eller evaluert på ett hvert tidspunkt. En tredje mekanisme er at gjennomtrekken av arbeidstakerne blir mindre med høyere lønn (Calvo, 1979). Når det gjelder norske forhold, viser Barth og Dale-Olsen (1999) at gjennomtrekken i norske bedrifter er følsom overfor bedriftens lønnsnivå. Dette fører til at store bedrifter må betale bedre for å kunne holde på en stor arbeidsstokk, eller til at bedrifter med store opplæringskostnader ønsker å betale mer for å redusere gjennomtrekken. Endelig kan effektivitetslønn brukes for å sortere arbeidskraften. For å få gode jobbsøkere der individuelle, men ikke enkelt observerbare kvalifikasjoner er viktige, kan arbeidsgiverne øke lønna på de ledige jobbene for å få en godt kvalifisert søkermasse (Weiss 1991).

Alt i alt gir altså motivasjonsordninger høyere lønn i jobber der (a) det er vanskelig for arbeidsgiver å observere den enkeltes produktivitet og innsats på et hvert tidspunkt, (b) arbeidstakerne bør ha kvalifikasjoner som ikke er så lette å måle og (c) opplæringskostnadene er betydelige slik at stor gjennomtrekk i arbeidsstokken blir kostbart. Selv om mange og trolig et økende antall jobber har disse egenskapene, er det viktige gradsforskjeller. Det er fortsatt jobber der det er relativt lett å måle innsats og der folk kan byttes ut uten for store kostnader. Men jo viktigere (a)–(c) blir, desto mer teller motivasjonselementet i lønnsfastsettelsen. Vi kan derfor få betydelige lønnsskiller når de enkelte jobbene ikke er like lette å overvåke og krever ulik grad av bedriftsspesifikk opplæring. Motivasjonsordninger kan slik lede til lønnsforskjeller mellom segmenter i arbeidsmarkedet.

Forfremmelser

Hierarkiske organisasjoner kan skape et effektivt insentivsystem gjennom forfremmelser. En mulig måte å øke innsatsen på, og få folk til å bli i bedriften, er å gi dem utsikter til bedre muligheter i fremtiden. Dette er en av grunnene til at bedrifter har stigende lønnsprofil etter ansiennitet, og stillingshierarkier med muligheter for opprykk. Sjefens høye lønn motiverer ikke bare sjefen til innsats; også de som ligger hakkene nedenfor i hierarkiet motiveres av sjefens lønn i konkurransen om sjefens jobb. Denne typen insentivlønn er diskutert blant annet i Lazear (1993).

Antall stillingsnivåer og hvorvidt ledige stillinger skal besettes ved interne opprykk eller ikke, er viktige bestanddeler i et internt belønningssystem. Lokale lønnssystemer gir størst muligheter for å utforme slike insentivsystemer. Mer sentraliserte lønnsfastsettelse systemer kan imidlertid også betjene hierarkiske stillinger. Selv med nokså rigid lønnsstruktur, er det rom for interne belønningsordninger gjennom forfremmelser. Men for at forfremmelser skal ha verdi, kan ikke lønnsforskjellene være for små.

For store lønnsforskjeller kan imidlertid skape problemer av en annen type. Enhver organisasjon ønsker fra tid til annen å omplassere noen av de ansatte. Store interne lønnsforskjeller gir sosial rigiditet mot omplassering, mens små interne lønnsforskjeller kan gjøre det lettere å flytte litt rundt på folk uten for mye konflikt.

5 Lønnsutjamning

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen av grunnene til lønnsutjamning og hvilke virkninger de har.

5.1 Koordinering gir mindre lønnsspredning

Det er mange grunner til at partene i et organisert arbeidsmarked ønsker å koordinere lønnsfastsettelsen på tvers av bedrifter, bransjer og grupper. Lønnsdannelsen har indirekte virkninger på sysselsetting, arbeidsløshet og skatteinnkreving (se for eksempel diskusjonen i Holden, 1998 og Wallerstein, 1990). I Norge er det såkalte solidaritetsalternativet nettopp et forsøk på å samordne lønns- og sysselsettingspolitikken. I tillegg er det grunner til å koordinere lønnsfastsettelsen som er direkte avledet av ønsket om lønnsutjamning. Uansett hva årsakene til samordningen måtte være, er det en klar sammenheng på tvers av land mellom observerte lønnsforskjeller og graden av koordinering.

Tabell 3.4: Grad av koordinering i lønnsdannelsen

	Indeks for sentraliseringsnivåWallerstein (1999)	Rankering etter sentraliseringsgrad i 1994OECD (1997)	Indeks for sentraliseringsnivåCalmfors og Driffill (1988)
Norge	2,7	1	16
Danmark	2,58	1	14
Sverige	2,53	5	15
Nederland	2,3	5	11
Italia	2,16	5	5
Finland	2,02	1	13
Australia	2,02	14	8
Belgia	1,33	1	10
Østerrike	1,09	1	17
Frankrike	1,02	5	7
Sveits	1	5	3
Tyskland	1	5	12
Japan	0,67	16	4
Storbritannia	0,67	14	6
Canada	0,21	16	1
USA	0,14	16	2

Note: Tallene fra Wallerstein (1999) et gjennomsnittlig nivå på en indeks for nivået på lønnsdannelsen i samfunnet. Skalaen går fra 0 til 3 der 0 representerer lokal lønnsfastsettelse på bedriftsnivå og 3 representerer sentraliserte forhandlinger på nasjonalt nivå med begrensninger for lokale konflikter eller avtaler. Tallene fra OECD er en rankering basert på nivået på lønnsdannelse rundt 1994 der sentrale forhandlinger har lavest verdi. Tallene fra Calmfors og Driffill er en rankering av nivået på lønnsdannelsen der lokale forhandlinger har lavest verdi.

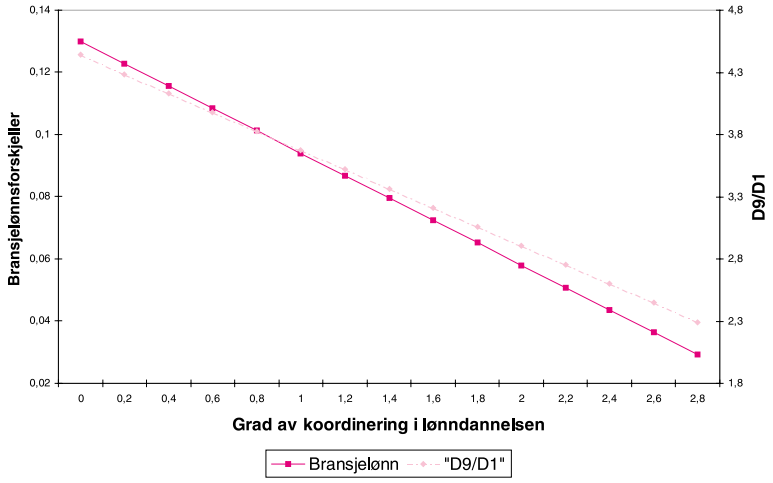
Tabell 3.4 inneholder tre indikatorer for graden av koordinering i lønnsfastsettelsen. Den første er en indeks for nivået på lønnsfastsettelsen kon-

struert av Wallerstein og Golden (1998). Den andre er en rankering etter sentraliseringsgrad i lønnsforhandlingene, hentet fra Calmfors og Driffill (1988) og den tredje er en OECD rankering fra 1997. Indeksene skiller seg noe i behandlingen av Australia, Italia, Tyskland og Østerrike, men vi ser at Norge kommer konsekvent ut med svært høy grad av koordinering i lønnsfastsettelsen relativt til andre land.

I figur 3.7. har vi beregnet to regresjonslinjer som illustrerer sammenhengen mellom koordinering og lønnsforskjeller. Den horisontale aksen måler graden av koordinering slik den fanges opp av Wallersteins indeks. De to vertikale aksene måler hvert sitt spredningsmål, nemlig bransjelønnsforskjeller og D9/D1. Vi ser av figuren at resultatet blir omtrent det samme uavhengig av hvilket mål på lønnsspredning vi bruker. Den stiplede linjen viser at det er en betydelig negativ korrelasjon mellom lønnsspredningen, målt ved D9/D1, og nivået på koordinering av lønnsfastsettelsen. Går vi fra fullstendig desentralisering til fullstendig koordinering, halveres D9/D1 målet fra mer enn 4 til nær 2.

Den heltrukne linjen i figur 3.7 illustrerer sammenhengen mellom nivået på koordinering av lønnsfastsettelsen og bransjelønnsforskjeller mellom likt kvalifiserte arbeidstakere. Figuren viser igjen at koordinering gir mindre lønnsforskjeller. Mens et desentralisert system for lønnsfastsettelse gir et standardavvik mellom bransjer på 13 prosent, gir full koordinering standardavvik mellom bransjer på under 4 prosent.

Disse resultatene er robuste. Lignende sammenhenger med varierende mål på både lønnsforskjeller og institusjonelle forhold er dokumentert i blant annet Blau og Kahn (1996), Teulings og Hartoog (1999), Zweimüller og Barth (1994) og Wallerstein (1999).



Figur 3.7 Estimert sammenheng mellom lønnsspredning og koordinering av lønnsdannelsen [1)]

1) Figuren viser estimert sammenheng mellom grad av koordinering i lønnsdannelsen (Wallersteins (1999) tall fra tabell 4.1) og to mål på lønnsforskjeller mellom land. Bransjelønnsforskjellene er hentet fra tabell 3.1 mens D9/D1 er tatt fra grunnlaget til figur 3.1. Begge regresjonsmodellene inneholder kun koordineringsgrad som variabel. Koeffisientene er signifikante og modellene har en R^2 på 0,49 (bransjelønn) og 0,68 (D9/D1).

Virkningene av lønnssammenpressing er blant annet avhengig av langs hvilke dimensjoner lønnssammenpressingen foregår. Om sammenpressingen er ønskelig eller ikke, avhenger igjen av *årsakene til lønnsforskjellene uten koordinering* . Det er derfor viktig å ha klart for seg hva som er alternativet til koordinering, og hvordan lønnsforskjeller oppstår i dette tilfellet. La oss først se på reduksjon av lønnsforskjeller mellom homogen arbeidskraft – dvs. lik lønn for likt arbeid.

5.2 Solidarisk lønnssammenpressing og strukturendringer over tid

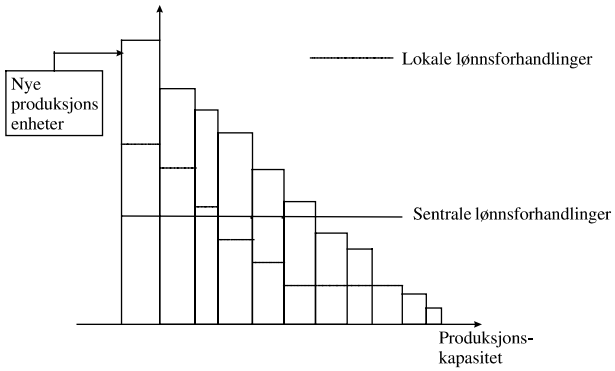
Den såkalte solidariske lønnspolitikken i Skandinavia tolkes ofte som et uttrykk for arbeiderbevegelsens ideologiske forankring til egalitære mål. Korpi (1978, 1983) er representativ. Han betrakter den solidariske lønnspolitikken som et resultat av en sterk fagbevegelse som tvinger igjennom sine egalitære mål mot interessene til arbeidsgiversiden. Politikken ble innført på 1950 og 1960 tallet, da fagbevegelsen var dominerende, men måtte ifølge Korpi oppgis i Sverige etterhvert som arbeidsgiverne kom mer på offensiven fra midten av 1980 tallet og presset fram større lønnsforskjeller.

Vår tolkning av den solidariske lønnspolitikken er annerledes og mer i tråd med argumentene til de svenske fagforeningsøkonomene Rehn og Meidner som først foreslo politikken. Kort fortalt argumenterte Rehn og Meidner (LO 1953) for lik lønn for likt arbeid. En politikk som på den måten eliminerer lønnsforskjeller mellom bedrifter i samme bransje og mellom bransjer, leder til at høyproduktiv virksomhet blir mer lønnsom. Kapital og arbeidskraft blir flyttet fra lavproduktive til høyproduktive anvendelser. På det mikroøkonomiske nivået øker altså politikken den samlete effektiviteten. På det makroøkonomiske nivået tillater veksten i mer produktive bedrifter regjeringen å ta mindre hensyn til at marginale bedrifter og bransjer skal overleve. I stedet kan politikken innrettes mot å oppnå prisstabilitet uten å måtte oppgi ønsket om full sysselsetting.

Den solidariske politikken har egalitære implikasjoner for lønnsfordelingen, men det er ikke nødvendigvis lønnsutjamning som er selve målet. Dersom den solidariske lønnspolitikken faktisk øker økonomiens effektivitet, kan politikken også tjene interessene til grupper som normalt ikke assosieres med egalitære mål. Som Moene og Wallerstein (1995, 1997) skal vi argumentere for at vinnerne av den solidariske lønnspolitikken inkluderer arbeidsgiverne i tillegg til de lavlønte arbeidstakerne.

For å illustrere dette skal vi ta utgangspunkt i en stilisert beskrivelse av produksjonsendringene over tid. Bransjer ekspanderer ved å etablere nye produksjonsenheter og går tilbake ved å utrangere ineffektive anlegg. Det foregår en mer eller mindre jevn prosess av nedleggelser og jobbskaping. I det enkleste tilfellet er nye anlegg mer produktive enn gamle, men nye anlegg er kostbare å etablere slik at nye anlegg ikke umiddelbart erstatter alle gamle. På et bestemt tidspunkt eksisterer det derfor produksjonsenheter med forskjellig produktivitet. I figur 3.8 har vi illustrert det med et Heckscher-Salter diagram. På den vertikale aksen måler vi arbeidsproduktivitet (netto verdiskapning) per ansatt. Hver søyle representer et anlegg (eller en bedrift) slik at de mest produktive anleggene ligger til venstre i figuren. Den horisontale aksen representerer samlet sysselsetting slik at bredden på hver søyle måler sysselsettingen i anlegget.

Når anleggene først er etablert, lønner det seg å drive dem så lenge inntektene dekker lønnskostnadene. Vi skal sammenligne solidariske lønnsforhandlinger med lokale forhandlinger der hver lokal fagforening forhandler med sin bedrift uten å koordinere lønnsfastsettelsen med andre bedrifter. Lokale forhandlinger gir da, som nevnt, en lønn som avhenger av produktiviteten i bedriften. Arbeidstakerne kan følgelig ta ut en høyere lønn i høyproduktive bedrifter enn i lavproduktive bedrifter. Dette er illustrert i figur 3.8. Som vi ser gjenspeiler lønnsforskjellene produktivitetsforskjellene mellom bedriftene. Men bedriftene med lavest produktivitet betaler samme lønn. Det kommer av knappheten på arbeidskraft.



Figur 3.8 Lønn og produktivitet under ulike forhandlingssystemer

Etterhvert som vi nærmer oss full sysselsetting av tilgjengelig arbeidskraft, blir lønna i de dårligste bedriftene presset over den lønna som lokale forhandlinger isolert sett ville gitt, fordi bedriftene ikke ville fått tak i nok arbeidskraft ved lavere lønn. I figuren betaler derfor de fire dårligste bedriftene samme lønn. Bedrifter med lavere produktivitet enn denne lønna er ute av drift ettersom de er ulønnsomme å drive til de rådende markedsforhold.

Vi representerer resultatet av solidariske lønnssammenpressing ved at alle får en uniform lønn. Denne beskrivelsen overdriver innflytelsen til sentrale avtaler. Lokale fagforeninger kan supplere de sentrale avtalene med lokale tillegg. Men det er fredsplikt ved inngåelsen av de lokale avtalene. En kan derfor ikke bruke streik og lock-out, noe som begrenser de lokale tilleggene. Når partene blir enige om tarifflønna ved de sentrale forhandlingene, kan de forutse hvor mye som i gjennomsnitt kommer på toppen av tariffen i form av lokale tillegg. Av den grunn kan en si at de sentrale avtalene hvor den solidariske lønnspolitikken settes ut i livet, er avgjørende for den endelige lønnsfordelingen, selv om altså kontrollen ikke er absolutt.

Lønna som avtales i sentraliserte forhandlinger, kan ikke bli lavere enn den laveste lønna med lokale forhandlinger ettersom det ville gitt overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft. Den sentralt fastlagte lønna kan heller ikke bli høyere enn den høyeste lønna med lokale forhandlinger, ettersom denne er den høyeste lønna arbeidstakerne kan ta ut i den mest produktive bedriften. Sammenlignet med lokale forhandlinger innebærer solidariske

lønnsforhandlinger derfor en reduksjon av lønna til dem som tjener mest og en heving av lønna til dem som tjener minst, jfr. den heltrukne lønnskurven i figur 3.8.

Som vi ser innebærer lønnshevingen i de svakeste bedriftene at flere anlegg blir nedlagt. Dersom dette var den eneste effekten av solidariske lønnsforhandlinger, ville vi oppnådd høyere produktivitet i bransjen på bekostning av lavere sysselsetting. Men lønnssammenpressing gjennom solidariske lønnsforhandlinger innebærer også at lønna går ned i de mest produktive anleggene. Det innebærer blant annet at det blir mer lønnsomt å investere i nye bedrifter og nye produksjonsanlegg. Mens lokale lønnsforhandlinger virker som om en «subsidierer» de dårlige og «skattlegger» de gode jobbene, virker de solidariske lønnsforhandlingene motsatt. Av den grunn blir det investert i flere gode og høyproduktive arbeidsplasser med solidariske lønnsforhandlinger enn med lokale forhandlinger.

Solidariske lønnsforhandlinger forhindrer de minst produktive bedriftene fra å betale lavere lønninger enn de mest effektive bedriftene. De minst produktive bedriftene blir derfor nedlagt tidligere enn de ville blitt med desentraliserte forhandlinger. Samtidig begrenser solidariske lønnsforhandlinger arbeidstakerne i de mest produktive bedriftene fra å oppnå høyere lønninger. Resultatet er at bedriftene oppnår høyere overskudd i den første delen av anleggets levetid.

De samme resonnementene som vi ovenfor har anvendt for å analysere virkningene av å eliminere lønnsforskjeller mellom bedrifter, kan benyttes for å analysere virkningene av å eliminere lønnsforskjeller mellom bransjer og næringer. Med bransjevise lønnsavtaler varierer lønna med bransjevise forskjeller i produktivitet og profitabilitet. Solidariske forhandlinger anvendt på hele nasjonaløkonomien, begrenser de mest effektive næringene fra å betale en lønnspremie og reduserer de minst effektive næringene fra å fortsette ved å betale lavere lønn enn de andre bransjene. Elimineringen av lønnsforskjeller mellom næringer og bransjer kan slik tolkes som om en «subsidierer» nye vekstnæringer og «skattlegger» gamle lavproduktive næringer. Resultatet er en nasjonaløkonomi som er sammensatt av mer høyproduktive næringer enn en ellers ville hatt.

Hvorvidt solidariske lønnsforhandlinger er mer effektive enn mer desentraliserte forhandlinger, i den forstand at de øker både bransjenes og nasjonaløkonomiens produktivitet, sysselsetting og produksjon på samme tid, avhenger av hvor høy tarifflønna blir. Dersom tarifflønna blir fastlagt slik at den gir full sysselsetting, øker både sysselsetting, produktivitet og produksjon samtidig. I et lengre tidsperspektiv passer dette tilfellet ganske godt for Sverige og Norge, i hvert fall i ti-årene før desentraliseringen av forhandlingssystemet i Sverige på begynnelsen av 80-tallet. Resultatene bekreftes også av empiriske undersøkelser av Hibbs og Locking (1995) som finner at reduksjonen i lønnsforskjellene mellom bedrifter og mellom bransjer i Sverige var assosiert med høyere enn gjennomsnittlig produktivitetsvekst.

Solidariske lønnsforhandlinger har to viktige fordelingseffekter. Den første effekten er at lønna til de lavtlønte økes relativt til de høytlønte. Den andre effekten er at fordelingen mellom profitt og lønnsinntekt endres. Vilkårene for at solidariske lønnsforhandlinger entydig øker effektiviteten, er

akkurat de samme som vilkårene for at samlet profitt går opp (Moene og Wallerstein 1995, 1997). En annen måte å si dette på er at solidariske lønnsforhandlinger, disiplinert av hensynet til full sysselsetting, gir større bedriftsoverskudd. Vinnerne av solidariske lønnsforhandlinger i Skandinavia har derfor vært både de lavlønte og de investeringsvillige arbeidsgiverne. Det kan til og med argumenteres for at støtten fra arbeidsgiverne har vært viktig for å holde på sentrale oppgjør som er en nødvendig betingelse for solidariske lønnsforhandlinger. Det er lite trolig at de lavlønte fagforeningene og LO ledelsen hadde kunnet presse de høytlønte fagforeningene til å akseptere en mer egalitær lønnsstruktur uten arbeidsgivernes implisitte trussel om lock-out dersom de høytlønte fagforeningene brøt ut.

5.3 Lønnsutjamning og sortering

I kapittel 4 drøftet vi hvordan sortering av arbeidskraft av ulik effektivitet mellom bedrifter og bransjer kan gi lønnsforskjeller som overstiger effektivitetsforskjellene. Når avkastningen av arbeidskraft varierer mellom bedrifter, kan det gi størst verdiskapning, også sett med samfunnets øyne, å ha de mest produktive arbeiderne i de beste bedriftene. Dersom bedriftenes verdsetting av arbeidskraften faktisk representerer verdiskapning for samfunnet, er den allokeringen som markedet gir, også den samfunnsøkonomisk mest lønnsomme sorteringen av arbeidskraften. De lønnsforskjellene som er nødvendige av effektivitetshensyn, kan imidlertid bli urimelig høye. Som vi viste i kapittel 4, kan lønnsdifferansene mellom kvalifikasjoner blåses opp med en faktor som representerer produktivitetsforskjellen mellom gode og mindre gode bedrifter. En slik lønnsfordeling kan komme i konflikt med folks rettferdighetsnormer eller stride mot deres ulikhetsaversjon. Da kan en stå overfor en avveining mellom den lønnsstrukturen som alt i alt gir størst samlet produksjon til fordeling, og den lønnsstrukturen som best samsvarer med folks ønske om små forskjeller.

Dette er et eksempel på den klassiske konflikten mellom likhet og effektivitet. På den ene siden kan lønnsutjamning komme i konflikt med hensynet til en effektiv allokering av arbeidskraften. På den andre siden kan en lønnsstruktur som allokerer arbeidskraften effektivt mellom posisjoner i samfunnet, innebære lønnsforskjeller som strider mot hensynet til likhet.

En måte å presse sammen lønnsforskjellene på, er å øke tilbudet av høykvalifiserte arbeidstakere for eksempel gjennom økt satsing på høyere utdanning og omskolering. Jo større tilbud av høykvalifiserte arbeidstakere, desto mindre blir lønnsforskjellene selv i et uregulert arbeidsmarkedet. Inngrep i lønnsdannelsen uten økt tilbud av høykvalifiserte arbeidstakere kan gi effektivitetstap. Moene og Wallerstein (1997) viser at noe sammenpressing av lønnsdifferansen mellom arbeidstakere med ulik effektivitet kan lede til økt overskudd i de beste bedriftene. Kostnadsfordelen av lavere lønn til de best kvalifiserte arbeidstakerne oppveies av ulempen av en noe mindre effektiv sortering.

Når overskuddet i de beste bedriftene øker, blir det mer lønnsomt å etablere nye høyproduktive arbeidsplasser (eller bedrifter). Nyetablering kan også gi økt samlet etterspørsel etter arbeidskraft slik at lønna til de lavkvalifiserte går opp. Fra en snever effektivitetsbetraktning (og forutsatt at de bedriftsøkonomiske jobbverdiene fullt ut representerer verdiskapningen for samfun-

net) kan lønnssammenpressing mellom arbeidstakere med ulik effektivitet faktisk gi overinvestering i gode arbeidsplasser. I et videre perspektiv der folks ulikhetsaversjon også vektlegges kan noe lønnssammenpressing alt i alt gi velferdsmessige forbedringer. Men lønnssammenpressing kan lede til at færre arbeidstakere ønsker å skaffe seg økt kompetanse. Det kan være en viktig kostnad som vi kommer tilbake til.

I kapittel 4 drøftet vi også hvordan sorteringen av arbeidstakere med forskjellig effektivitet kan lede til en segregering der spisskompetansen i forskjellige yrker havner i noen få bedrifter og bransjer. Den best kvalifiserte arbeidskraften oppnår en høy lønnspremie fordi den arbeider sammen med de best kvalifiserte medarbeiderne med komplementære kvalifikasjoner. Av den grunn blir de best kvalifiserte arbeidstakerne i forskjellige fag lett trukket til samme arbeidsplass. Er en slik sortering mest effektiv sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel? Hvordan påvirkes samlet verdiskaping av allokeringen av arbeidskraften mellom bedrifter og bransjer? Med klassiske antakelser om produksjonsfunksjoner (sammenhengen mellom arbeidsinnsats og produksjonsresultat med konstant skalautbytte) kan det vises at det normalt er mer lønnsomt for samfunnet å spre talentene. La oss f.eks. se på tilfellet med to bedrifter som begge benytter to typer arbeidskraft og har tilgang til samme teknologi og marked. Med segregering har den ene den beste arbeidskraften av begge typer og den andre har den dårligste arbeidskraften av begge typer. Spørsmålet er om de to bedriftene til sammen produserer mindre enn om begge bedriftene hadde den gjennomsnittlige kvaliteten av begge typer arbeidskraft. Svaret på dette spørsmålet er ja når bedriftene har konstant skala utbytte.

Når dette er tilfellet, kan en sammenpressing av lønnsforskjellene for forskjellige typer arbeidskraft, slik at en ikke får segregering, virke produksjonsfremmende. I tillegg kommer muligheten for at de gode kan lære opp de mindre gode når de arbeider sammen. Det er derfor ikke riktig at lønnsdifferensiering generelt øker den samlede effektiviteten. Tvert om kan lønnsdifferensiering lede til en sortering av arbeidskraften som de beste arbeidstakerne og bedriftene alt i alt tjener på, men som samfunnet taper på.

Uproduktiv virksomhet

Ikke all virksomhet som er lønnsom for næringslivet, er lønnsom for samfunnet. For hver enkelt kan lønna være avgjørende for valg av arbeidsplass. Hvorvidt arbeidet som utføres alt i alt er verdiskapende for samfunnet, spiller mindre rolle. Selv om det ikke alltid er lett å trekke skillet mellom hva som er produktivt og hva som er uproduktivt arbeid, er ikke alle jobber like verdifulle for samfunnet. Hvor skal for eksempel de beste skatte-ekspertene jobbe, i et selskap som ønsker å undra seg skatt eller i en skatte-etat som prøver å få til et effektivt skattesystem? Bør de beste journalistene bli informasjonsdirektører i næringslivet eller kritiske næringslivsjournalister i dagspressen? Skal gode ledere lede bedrifter som øker den samlede verdiskapningen eller skal de lede lobbyorganisasjoner som prøver å omfordele verdiskapningen i favør av særinteresser? Skal de beste tekstforfatterne jobbe i reklamebyråene eller i forlagsbransjen?

Selv om en hadde klare svar på de normative spørsmålene vi nettopp har stilt, er det ikke lett å lage lønnssystemer som gir akkurat den sorteringen av arbeidskraften som samfunnet måtte ønske. Det er imidlertid lett å skjønne at et uregulert arbeidsmarked ikke alltid sorterer arbeidskraften samfunnsmesig optimalt. Det kan godt være at fri konkurranse om arbeidskraften leder de beste talentene til oppgaver som har liten verdi for samfunnet. Uproduktiv virksomhet kan være privatøkonomisk lønnsom, men samfunnsmessig sløsaktig. Det er heller ikke opplagt hvordan lønnssammenpressing virker på fordelingen av talent på produktive og uproduktive oppgaver. Når lønnsforskjellene er små, kan imidlertid arbeidstakerne unngå å bli fristet av godt betalte jobber der de føler at samfunnsnytten er liten. Alt annet likt ønsker de fleste trolig å gjøre nytte for seg.

5.4 Effektivitetslønn og koordinering

Umiddelbart kan det virke som om lønnsforskjeller skapt av effektivitetslønnsmekanismer bør opprettholdes av samfunnsøkonomiske grunner. Effektivitetslønnsbetraktninger har da også vært mye framme som argument for en mer fleksibel og lokalt basert lønnsdannelse. En slik argumentasjon har mye for seg. Likevel er det viktig å peke på at de fleste effektivitetslønnsmekanismene oppnår bedriftsøkonomisk effektivitet ved å prøve å tilby bedre lønn og arbeidsvilkår enn konkurrentene. Det innebærer eksternaliteter i lønnsfastsettelsen. Økt lønn i en bedrift kan bety produktivitetsnedgang i en annen. En lønnsøkning i en bedrift øker nemlig avlønningen i bedriften relativt til andre bedrifter, og de ansatte har grunn til å øke innsatsen for å holde på jobben. Men det motsatte gjør seg gjeldende i andre bedrifter som nå lønner relativt dårligere enn markedet. Økt lønn i noen bedrifter kan derfor etter hvert tvinge fram høyere lønn også i andre bedrifter. Konkurransen om å motivere arbeidskraften gjennom relative lønnsøkninger har imidlertid makroøkonomiske implikasjoner i den forstand at prosessen ikke stopper før det alt i alt er vanskeligere for upriviligerte arbeidstakere å skaffe seg jobber med høy effektivitetslønn. Det innebærer enten betydelig arbeidsledighet eller stor opphoping av arbeidskraft i jobber som er lette å overvåke og har lave opplæringskostnader. Slik kan kravet til mikroøkonomisk effektivitet lede til makroøkonomisk sløsing.

Når bedriftene fastlegger en effektivitetslønn som i realiteten innebærer at de prøver å lønne bedre enn den gjennomsnittlige lønna for den aktuelle arbeidskraften, kan arbeidsgiverne tjene på å koordinere lønnsfastsettelsen (Hoel 1989, Rødseth 1992, Moene, Wallerstein og Hoel 1994). Å koordinere betyr å begrense at hver bedrift prøver å overby de andre bedriftenes lønn. En koordinert tilpasning kan faktisk gi like god mikroøkonomisk effektivitet, men med et lavere gjennomsnittlig lønnsnivå. Slik kan koordinering lede til mindre lønnsforskjeller mellom sektorer som har effektivitetslønn og sektorer som ikke har det. Koordinering kan også bety lavere arbeidsledighet og derved mindre forskjell mellom ledige og sysselsatte.

Lignende argumenter gjør seg også gjeldende når forfremmelser benyttes for å motivere de ansatte. Også ved forfremmelser er det indirekte virkninger av belønningssystemet. Det skal større lønnshopp til for å motivere til innsats i en økonomi med store lønnsforskjeller utenfor virksomheten, enn i en økonomi med gjennomgående små lønnsforskjeller. Koordinering som

reduserer lønnsforskjellene kan slik alt i alt lede til lavere gjennomsnittlig lønnskostnader.

5.5 Lønnsutjamning på tvers av yrkesgrupper

Mens lønnsutjamning mellom samme type arbeidskraft i forskjellige bedrifter og bransjer grovt sett er effektivitetsfremmende, kan lønnsutjamning mellom yrker og utdanningsgrupper ha flere uheldige konsekvenser. Hvis lønnsforskjellene mellom yrker i et uregulert arbeidsmarked reflekterer produktivitetsforskjeller, kan sammenpressing medføre effektivitetstap.

Et problem er knyttet til lønnssammenpressing nedenfra. Ufaglært arbeidskraft kan lønnes så høyt at en får utstøting av de dårligst kvalifiserte. Hvor stor reduksjonen i etterspørselen etter lavkvalifisert arbeidskraft faktisk blir med høyere minstelønnssatser, er omdiskutert. Utstøtingseffekten er svakere dersom utjamning nedenfra kombineres med lønnsutjamning ovenfra. Lønnsmoderasjon blant høytlønte bidrar til økte bedriftsoverskudd, og det blir lønnsomt å investere mer. Høyere investeringsnivå stimulerer etterspørselen også etter lavkvalifisert arbeidskraft.

Lønnssammenpressing kan videre gi utdanningssøkende feilaktige signaler når de skal ta sine utdannings- og yrkesvalg. Normalt leder lønnsutjamning til at for få tar høyere utdanning. Så langt har imidlertid Norge klart å få mange til å ta høyere utdanning til tross for et lavt nivå på avkastningen sammenlignet med andre land (se tabell 3.1). Ifølge Try (1999) hadde Norge lavere studietilbøyelighet enn mange andre land tidlig på 1980-tallet, men har hatt sterkere vekst siden. I dag ligger studietilbøyeligheten i Norge godt over gjennomsnittet for OECD-landene. Faktisk lå Norge i 1996 på tredjeplass i Europa når det gjelder studietilbøyelighet for høyere utdanning, bare slått av Finland og Frankrike.

Flere land har opplevd en økning i lønnsforskjellene etter hvor lang utdanning arbeidskraften har. En tolkning er at utdanningspremiene øker med omfanget av kunnskapsintensive tekniske endringer som IT-revolusjonen (Freeman og Katz 1995). Økningen i utdanningspremiene er sterkest i England og USA, noe mindre i resten av Europa, mens vi i Norge bare har observert små endringer i utdanningspremiene (Barth og Røed 1999, Hægeland, Klette og Salvanes 1999). Hvorfor har ikke lønnsforskjellene mellom langtidsutdannet og annen arbeidskraft økt også i Norge?

Siden virkningene av små utdanningspremier avhenger av mekanismene bak sammenpressingen, er det viktig å forstå hva som leder til små forskjeller. Er grunnen at vi har koordinering av lønnsfastsettelsen eller at vi har et spesielt høyt tilbud av langtidsutdannede som presser lønna ned? Å studere det som skjer i forbindelse med kunnskapsintensiv teknisk endring, kan gi viktig informasjon i denne sammenhengen.

Kunnskapsintensiv teknisk endring innebærer at etterspørselen etter arbeidskraft vris i retning av høyere utdanning. Kahn (1998) og Salvanes og Førre (1999) viser at etterspørselen etter arbeidskraft med universitets- og høyskoleutdanning i Norge økte relativt til etterspørselen etter annen arbeidskraft på begynnelsen av 1990 tallet. Kahn viser videre at tilbudet av utdannet arbeidskraft i Norge økte gjennom hele 1980 tallet. Dette står i kontrast til det som skjedde i Sverige der tilbudet av universitetsutdannede flatet ut på midten av 1980-tallet. Utdanningspremiene økte da også i Sverige, mens

de som nevnt ikke økte i Norge. Endringene i tilbudet av akademisk arbeidskraft i Norge og Sverige kan slik bidra til å forklare endringene i utdanningspremiene i de to landene (Hægeland, Klette og Salvanes 1999).

Men samtidig endres også systemet for lønnsfastsettelse i de to landene. I Sverige ble lønnsfastsettelsessystemet mer desentralisert fra 1983, mens Norge opplevde en resentralisering av lønnsfastsettelsen i andre halvdel av 1980 tallet. De observerte endringene i utdanningspremiene i Sverige og Norge er derfor også konsistente med en forklaring som legger vekt på graden av koordinering i lønnsforhandlingene i Norge og Sverige. Det er derfor ikke lett å identifisere hvilken av de to mekanismene som bidrar mest. Etter 1991 har imidlertid utanningspremiene økt i privat sektor i Norge samtidig med en betydelig vekst i uteksaminerte kandidater med høyere utdanning. Det er vanskelig å forklare dette på annen måte enn at inngrepene i lønnsdannelsen i privat sektor har blitt mindre sammenlignet med perioden rundt lønnslovene på 1980-tallet, noe som trekker i retning av at institusjonelle forhold har vært viktig for sammenpressingen.

Lønnsutjamningen mellom grupper med forskjellig utdanningslengde foregår delvis gjennom studiefinansiering. Land med høyere avkastning på utdanning har gjerne en mindre generøs studiefinansiering. I Norge er det små utdanningspremier og myndighetene må «betale på forskudd» gjennom studiefinansieringen for at ungdom skal kunne ta høyere utdanning. Selv om de unge er villige til å studere lenge nok, kan de imidlertid få for svake signaler fra arbeidsmarkedet om hvilken utdanning som er mest lønnsom for samfunnet. Spesielt kan det være et problem at det er så ulik lønnsstruktur i offentlig og privat sektor.

Lønnssammenpressing i offentlig sektor

Offentlig og privat virksomhet opererer i stor grad i samme arbeidsmarked. Det er derfor grenser for hvor store avvik man kan ha i lønnsstrukturen mellom sektorene uten at det får uheldige konsekvenser. Som vi har sett i avsnitt 3.3, har vi hatt en vedvarende sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor de senere årene, særlig som følge av innretningen av de sentrale oppgjørene. Samtidig er det indikasjoner på økende lønnsspredning i privat sektor.

Lavere relativ lønn svekker for det første rekrutteringsgrunnlaget for offentlig sektor, særlig for yrkesgrupper som har et alternativ i privat sektor. For yrkesgrupper som ikke har alternativer i privat sektor, kan rekrutteringen til yrket deres bli for svak. Videre kan de best kvalifiserte søke bedre betalte jobber i privat sektor. For det andre kan det bli vanskelig å motivere offentlig ansatte til ekstra innsats. Disse problemene svinger gjerne med konjunkturene i privat sektor. Det er et mindre problem å ha lave lønninger i offentlig sektor når det er få jobber og mye ledighet i privat sektor. Tilsvarende blir problemene mer presserende når det er oppgangstider i privat sektor. Både rekrutteringsproblemene og motivasjonsproblemene tilsier at det kan være betydelige kostnader ved store lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor.

I tillegg til problemer med rekruttering og motivasjon, kan lønnsstrukturen i offentlig sektor lede til privatiseringspress for å unngå restriksjonene

på lønnspolitikken. Andre hensyn bør være avgjørende for beslutningen om eieform og fristilling enn lønnspolitikken. Lønnsmotivert privatisering skjer også på andre måter. Lønnspolitikken i offentlig sektor skaper et press for å sette ut arbeidsoppgaver og leie inn privat arbeidskraft gjennom konsulentfirma. Dette presset oppstår både i bunnen og toppen av lønnspyramiden. Med en sammenpresset lønnsstruktur i offentlig sektor, blir det billigere å kjøpe tjenester fra private i den nedre delen av lønnshierarkiet. Dette gir sterke argumenter for å sette ut en rekke oppgaver. I den øvre delen av lønnspyramiden, blir det vanskelig eller umulig for offentlig sektor å sitte med topp kompetanse på alle relevante områder. Offentlig sektor må derfor kjøpe dyre konsulenttjenester utenfra med varierende kvalitet.

Lønnssammenpressing som rammer offentlig sektor mer enn andre sektorer, setter forhandlingssystemet under press. Særlig kan det bli uro innenfor yrkesgrupper som har stor markeds- eller forhandlingsmakt når de opptrer alene. *Vedvarende* sammenpressing legger også press på partene lokalt. Midler avsatt til lokale forhandlinger som skulle åpne for lokal fleksibilitet, blir i sin helhet benyttet til å motvirke sentral lønnssammenpressing.

6 Likhet skaper likhet?

Det er flere årsaker til lønnsforskjeller. Noen lønnsforskjeller er ønskelige ut fra et samfunnsmessig perspektiv, andre er det ikke. Virkningene av lønnsforskjeller kan ikke betraktes uavhengig av årsakene til lønnsforskjeller, og det finnes ikke noe enkelt svar på spørsmålet som stilles i dette vedlegget. Små lønnsforskjeller ser ut til å være et ønske i befolkningen. Vi ser dette som et utrykk for ulikhetsaversjon. Spørsmålet blir da i hvilken grad små lønnsforskjeller virker negativt inn på effektivitet og verdiskapning i samfunnet.

Hensynet til effektivitet og motivasjon tilsier at ikke alle kan ha samme lønn. Lønningene gir signaler til arbeidstakere og bedrifter om hvilke kvalifikasjoner det er knapphet på og hvilke typer utdanning som kan lønne seg. Likevel gir ikke et uregulert marked alltid de riktige signalene. Markedsmakt kan gi urimelige lønnsforskjeller. Indirekte virkninger av lønnsulikhet kan gi samfunnsøkonomisk sløsing. Det er også andre behov for å koordinere lønnsfastsettelsen.

Koordinering av lønnsfastsettelsen gir lønnssammenpressing enten utjamning er målet for koordineringen eller ikke. Spørsmålet er imidlertid hvorfor lokale tilpasninger ikke reverserer den sentrale sammenpressing. I tillegg til lokale justeringer er det dessuten mange som har lønnsavtaler som ikke er dekket av de sentrale avtalene. Også for disse avtalene er lønnssammenpressingen større i Norge enn i andre land.

På mange måter er det oppsiktsvekkende at det eksisterer såpass store forskjeller i lønnsstrukturen mellom land. En mulig forklaring på hvorfor vi kan observere vedvarende små lønnsforskjeller i noen land og vedvarende store lønnsforskjeller i andre, kan være at «likhet skaper likhet» og «forskjeller skaper forskjeller». Vi har sett på flere mekanismer som kan bidra til en slik selvforsterkende utvikling.

En måte å forstå hvorfor forskjeller skaper forskjeller og hvorfor likhet skaper likhet, er å betrakte muligheten for å ta en annen jobb enn den en har,

som en opsjon. Jo mer prisen varierer, desto mer er opsjonen verdt, ettersom en bare handler når det lønner seg. Likedan er det med jobbtilbud. Jo større lønnsspredning i arbeidsmarkedet, desto større er sjansene for å få en bedre betalt jobb. Av den grunn blir det dyrere for bedriftene å motivere arbeidstakere til å satse på den jobben de har. Samtidig blir det billigere å skaffe seg tilfeldig arbeidskraft. Følgelig øker lønnsforskjellene mellom de to typene arbeidskraft på bedriften.

Når alle bedrifter tenker slik kan en få (1) en likevektssituasjon der alle gir små lønnstillegg, og er fornøyd med det fordi lønnsspredningen er lav, eller (2) en annen likevekt der alle må gi høye lønnstillegg, fordi alle de andre gjør det. Følgelig blir det «billig» å gi folk insentiver i en økonomi med små lønnsforskjeller fordi alternativene er mindre verdt. Det er i dette perspektivet en bør vurdere om lønnsforskjellene i Norge gjennomgående er for små eller ikke.

Mer fleksibilitet i lønnsfastsettelsen har imidlertid vært et slagord internasjonalt. For eksempel hevder OECD Jobs Study (1994) at rigide relative lønninger er en viktig faktor bak den såkalte strukturelle arbeidsløsheten. Tankegangen er at forskjeller i etterspørsels- og tilbudsforhold skal slå ut i endringer i relative lønninger slik at økonomiens tilpasningsevne styrkes. På mange måter har dette resonnementet noe for seg. Men i en økonomi med små lønnsforskjeller, trengs det bare små tillegg i en vekstbransje eller en ekspanderende bedrift for å trekke til seg dyktige arbeidstakere. Slik kan en økonomi med mer sammenpressede lønninger være *mer* fleksibel enn en med svært fleksible lønninger. Det koster hver enkelt bedrift mindre å tilfredsstille kravene til rekruttering, lojalitet og innsats i et system med mindre lønnsforskjeller.

Som sagt er den viktigste årsaken til små lønnsforskjeller i Norge at vi har en høy grad av koordinering i lønnsfastsettelsen. Resonnementene over kan bidra til å forklare hvorfor den koordinerte lønnsstrukturen synes å være relativt stabil til tross for periodevise gnisninger i systemet. Gnisningene er ikke vanskelige å forstå. De eksterne virkningene i lønnsfastsettelsen innebærer at hver enkelt bedrift eller lokale klubb i mange tilfeller kan ønske å avvike fra den koordinerte lønnsfastsettelsen. I gode tider kan bedriftene ønske å betale bedre, og i bedrifter med høy lønnsevne kan de lokale klubbene ønske å bryte ut. De sentraliserte avtalene oppfattes som en tvangstrøye.

Likevel har kritikken vært moderat i Norge. Noe av misnøyen har sitt utspring i en sammenligning mellom status quo, og det en kunne oppnå dersom bare en selv brøt ut og alle andre innrettet seg som før. Når en vurderer koordinering mot ikke-koordinering er imidlertid ikke alternativet å bryte ut alene, men at alle endrer lønnspolitikk. Da kan det bli dyrt for bedriften å rekruttere, eller for de fagorganiserte å betale skatt til ledighetstrygd.

Sentraliserte avtaler kan imidlertid ikke så lett ta hensyn til lokal variasjon i markedsbetingelser. Dette gjelder særlig under omskiftelige forhold som setter store krav til omstillingsevne. Det er derfor viktig å tillate visse lokale justeringer av lønnspolitikken, særlig i gode tider. Endelig stiller koordinerte lønnsforhandlinger store krav til de sentrale forhandlerne i arbeidsmarkedet. Antakelig er det uheldig hvis de sentrale partene har for store ambisjoner når det gjelder kontroll over relative lønninger. For høye ambisjoner her kan sette

systemet under press på grunn av misnøye. Sammenbruddet av det sentrale forhandlingssystemet i Sverige fra 1983 kan henge sammen med overdrevne utjamningsambisjoner fra LO sentralt (Hibbs and Locking, 1995). Problemene i offentlig sektor i Norge kan tyde på at ambisjonene er for store også i Norge.

Men er det noen vits i å prøve å opprettholde en nasjonal lønnspolitikk i en verden preget av globalisering? Vil ikke mobiliteten i den globaliserte verden etterhvert lede til den samme lønnsfordelingen i alle land? Så langt er arbeidskraftsmobiliteten mellom land liten. Til nå har globalisering først og fremst betydd økende kapitalmobilitet. Det innebærer at kapitalen må oppnå minst den avkastningen den kan få internasjonalt. Økende kapitalmobilitet har imidlertid ingen implikasjoner for hvordan vi fordeler lønna på de ansatte. Dersom globaliseringen også skulle medføre økende arbeidskraftmobilitet mellom land, kan imidlertid den egalitære lønnssammenpressingen bli vanskeligere å opprettholde.

Referanser

Aardal, Bernt, (1999), *Velgere i 90-årene* , Oslo: NKS-Forlaget.

Akerlof, George (1982) «Labor Contracts as Partial Gift Exchange», *Quarterly Journal of Economics* vol 97:543–569.

Albæk, K. M. Arai, R. Asplund, E. Barth, E. Strøjer-Madsen, (1996) «Inter-Industry Wage Differentials in the Nordic Countries», i Wadensjø (red.) *The Nordic Labour Markets in the 1990's* , Amsterdam: North-Holland.

Barth, Erling, (1992), *Lønnsforskjeller mellom Kvinner og Menn i Norge.* Rapport 92:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Barth, Erling og Harald Dale-Olsen (1999a), «Monopsonistic Discrimination and the Gender Wage Gap», NBER working paper #7197, Cambridge MA.

Barth, Erling og Harald Dale-Olsen (1999b), «Employer's Wage Policy and Worker Turnover» i *The Creation and Analysis of Employer-Employee Matched Data,* utgitt av J. Haltiwanger, J. Lane, J. Spletzer, J. Theeuwes and K. Troske. Amsterdam: Elsevier, North Holland

Barth, Erling og Marius Konsgården, (1996), «Lønnsspredningen i Norge 1991–95», *Søkelys på Arbeidsmarkedet* 13/2, s.167–174.

Barth, Erling og Halvor Mehlum, (1993), «Lønnsforskjeller i Norge 1980–1991», *Søkelys på Arbeidsmarkedet* 93/1

Barth, Erling og Marianne Røed (1999), «The Return to Human Capital in Norway, A review of the literature. In Asplund R. and PT Pereira, (eds.) *Returns to Human Capital in Europe, A literature review.* Helsinki: Taloustieto Oy.

Barth, Erling og Marianne Røed (2000) «Lønn-somheter av utdanningsvariasjoer over tid og mellom land» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 17(1): 59-68.

Blau, F and L Kahn (1996), «International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces» *Journal of Political Economy*

Burdett, Kenneth og Dale Mortensen (1998), «Equilibrium Wage Differentials and Employer Size», *International Economic Review,* 39:257–73.

Calmfors, L. og J. Driffill (1988), «Centralisation of wage barganing and economic performance», *Economic Policy* 13–61.

Calvo, Guillermo (1979) «Quasi-Walrasian Theories of Unemployment» *American Economic Review* , vol 66:102–107.

Card, David (1999), «The Casual Effect of Education» i Aschenfeldter and Layard, *Handbook of Labor Economics, 3A.* Amsterdam: North-Holland.

Fehr, Ernst and Klaus Schmidt, (1999) «A Theory of Fairness, Competition and Cooperation» *Quarterly Journal of Economics,* vol. 114:817–868.

Frank, Robert og Philip Cook, (1995) *The winner take all society.* New York: Penguin Books.

Freeman, Richard and Lawrence Katz, (1995), *Differences and changes in Wage Structures* , Chicago: University of Chicago Press.

Gibbons, R. og L. Katz (1992), «Does unmeasured ability explain interindustry wage differentials?», *Review of Economic Studies* 59:187–224.

Hibbs, Douglas and Locking Håkan, (1995) «Solidarity Wage Policies and Industrial Productivity in Sweden», *Nordic Journal of Political Economy* vol. 22:95–108.

Hoel, Michael, (1989), » Efficiency Wages and Local versus Central Wage Bargaining» *Economics Letters,* 30:175–179.

Holden, Steinar, (1998), «Sentrale lønnsforhandlinger, lønnsforskjeller og samfunnsøkonomisk effektivitet», *Søkelys på arbeidsmarkedet* 15(1):69–80.

Holden, Steinar (1987), «Local and Central Wage Bargaining», *Scandinavian Journal of Economics* 90:93–99.

Holden, S. (1998). «Wage Drift and the Relevance of Centralized Wage Setting», *Scandinavian Journal of Economics* 100 (4), 711–31.

Hægeland, T., TJ Klette og KG Salvanes, (1999), «Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time.» *Scandinavian Journal of Economics,* vol. 101:555–576.

Kahn, Lawrence, (1998), «Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway 19878–1991» *Economic Journal* , 180:603–645.

Korpi, Walter (1978), *The Working class in Welfare Capitalism; Work, Unions and Politics in Sweden* , London: Routledge.

Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle.* London: Routledge.

Krueger, Alan og Summers, Lawrence (1988), «Efficiency Wages and the Inter Industry Wage Structure», *Econometrica* 56:259–293.

Langeland, Ove og Reid, Stene (1999), «Holdninger til arbeid, lønn og fagorganisering. Resultater fra en spørreundersøkelse», FAFO-rapport nr. 285. Oslo.

Lazear, Edward, (1993) *Personnel Economics,* The MIT-Press, Cambridge MA.

Longva, P og S Strøm, (1998), «Wage Differentials and Gender» i C. Jonung and I. Persson (eds) *Women's Work and Wages* London: Routledge.

Manning, Alan (1994), «Labour Markets with Company Wage Policies», Discussion Paper # 214. London: Centre for Economic Performance.

Moene, Karl Ove (1988), «Unions' Threats and Wage Determination», *The Economic Journal* 98:471–483.

Moene, Karl Ove og Michael Wallerstein (1999) «Inequality, Social Insurance and Redistribution» Memorandum 22/99. Department of Economics, University of Oslo.

Moene, Karl Ove og Michael Wallerstein (1995) «Solidaristic Wage Bargaining», *Nordic Journal of Political Economy* vol. 22:79–94.

Moene, Karl Ove og Michael Wallerstein (1997), «Pay Inequality», *Journal of Labor Economics* vol. 15(3):403–430.

Moene, K., M. Wallerstein og M. Hoel, (1994) «Bargaining Structure and Economic Performance» i R. Flanagan, K. Moene og M. Wallerstein (red.) *Trade Union Behaviour, Pay Bargaining and Economic Performance,* Oxford: Clarendon Press.

OECD (1996), *Employment Outlook,* July 1996, Paris.

OECD (1997), *Employment Outlook,* July 1997, Paris.

Rødseth, Asbjørn (1992), «Efficiency wages and local vs. central bargaining» Discussion paper no. 29, CEP, London School of Economics.

Salvanes, KG og SE Førre, (1999), «Job destruction, heterogenous workers and technological change» Discussion paper 15/99, Norges Handelshøyskole.

Schøne, Pål (1999); *Lønnsdannelse og lønnsforskjeller i staten 1987–98,* ISF-rapport 99:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Schøne, P., H. Dale-Olsen og H. Yin, 1999, *Mobilitet på arbeidsmarkedet* , Rapport nr. 99:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Shapiro, C. og J. Stiglitz (1984), «Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device», *American Economic Review* , 77:433–444.

Sutton, John (1986), «Non-cooperative Bargaining Theory: An Introduction», *Review of Economic Studies* vol 53:709–24.

Teulings, Coen og Joop Hartoog (1998), *Corporatism or competition?,* Cambridge University Press.

Try, Sverre, (1999), «Overgangen fra høyere utdanning til arbeidsmarkedet», *Søkelys på arbeidsmarkedet* 16(1):19–28.

Wallerstein, Michael, (1990), «Sentraliserte lønnsforhandlinger og økonomisk utvikling», *Søkelys på arbeidsmarkedet* 7(1):53–58.

Wallerstein, Michael, (1999), «Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies», *American Journal of Political Science,* 43(3):649–680.

Wallerstein, Michael and Miriam Golden, (1997) «The Fragmentation of the Bargaining Society: Wage-setting in the Nordic Countries, 1950–1992» *Comparative Political Studies.*

Weiss, Andrew (1991), *Efficiency Wages,* Princton University Press.

Zweimüller, Josef og Erling Barth (1994), «Bargaining Structure, Wage Determination and Wage Dispersion in 6 OECD-Countries», *Kyklos* , Vol. 47:81–93.

Vedlegg 4

Den europeiska arbetslösheten

Lars Calmfors och Bertil Holmlund1

De flesta västeuropeiska länder har under de två senaste decennierna brottats med svåra arbetslöshetsproblem. Detta har stimulerat en omfattande forskning om arbetslöshetens orsaker. Syftet med denna uppsats är att ge en översikt av de viktigaste resultaten och att försöka dra ekonomisk-politiska slutsatser. [238]

Vi utgår från synsätt som har blivit ganska allmänt accepterade inom nationalekonomin. [239] Det innebär att vi främst diskuterar den s k jämviktsarbetslöshetens bestämningsfaktorer. Jämviktsarbetslöshet – eller strukturarbetslöshet – är den arbetslöshet som ekonomin tenderar att röra sig mot. Den påverkas främst av två typer av faktorer: (i) pris- och lönebildningens funktionssätt samt (ii) sök- och matchningsprocesserna på arbetsmarknaden.

På kort sikt varierar arbetslösheten kring sin jämviktsnivå, bl a beroende på den allmänna efterfrågans utveckling. Man brukar i regel tänka sig att finans- och penningpolitiken kan motverka fluktuationer i arbetslösheten men knappast påverka jämviktsarbetslösheten. Men det finns också en del som tyder på att förändringar i den faktiska arbetslösheten kan påverka jämviktsarbetslösheten. Anpassningsförloppen vid makroekonomiska störningar kan i varje fall vara mycket utdragna. En viktig fråga är därför vad som bestämmer arbetslöshetens anpassning vid sådana störningar.

I debatten sätter man ofta likhetstecken mellan lägre arbetslöshet och högre tillväxt. Lägre arbetslöshet innebär givetvis högre resursutnyttjande och därför högre produktion. Detta ska emellertid ses som ett engångslyft av produktionen. En svårare fråga är sambandet mellan arbetslöshet och långsiktig tillväxt. Den parallella ökningen av arbetslösheten och minskningen av tillväxten i Västeuropa från mitten av 70-talet gör det naturligt att diskutera om det finns ett sådant samband.

Ett annat forskningsområde är arbetsmarknadens politiska ekonomi. Utgångspunkten här är att en bestående hög arbetslöshet kan förklaras av politiska mekanismer som motverkar reformer på arbetsmarknaden. Enligt detta synsätt kan åtgärder mot arbetslösheten endast bli framgångsrika om de beaktar de politiska restriktioner som finns.

Uppsatsen har följande disposition: Inledningsvis presenteras den teoretiska referensramen. Därefter diskuterar vi vilka faktorer som påverkar jäm-

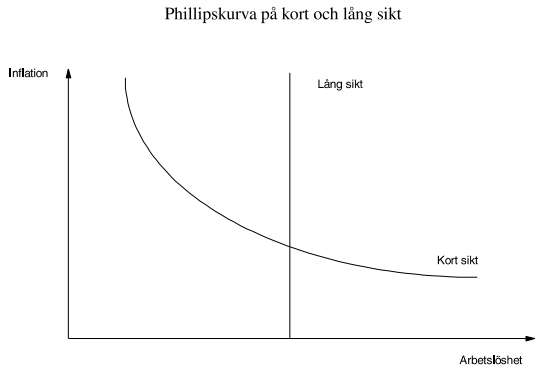
238.Lars Calmfors är professor vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, och Bertil Holmlund är professor vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Uppsatsen är en omarbetad version av artikeln «Arbetsmarknad, arbetslöshet och tillväxt» i Calmfors, L & Persson M (red), Tillväxt och ekonomisk politik, Studentlitteratur 1999. Susanne Ackum Agell, Anders Björklund, Hans Calmfors, Agneta Carleson, Steinar Holden, Assar Lindbeck, deltagarna i Ekonomiska rådets tillväxtseminarium på Finansdepartementet i Stockholm den 27–28/5 1999 och deltagarna i det sammanträde som Utvalg for sysselsetting og verdiskaping höll i Oslo den 15/10 1999 har gett värdefulla synpunkter på tidigare versioner. Astrid Wåke, Ann-Charlotte Änggård och Karin Blomdin har bidragit med sekreterarhjälp.

239.Se t ex Pissarides [1990], Layard m fl [1991], Bean [1994] och Nickell & Layard [1999].

viktsarbetslösheten. Det tredje avsnittet behandlar arbetslöshetens anpassning till makroekonomiska störningar. De därpå följande avsnitten diskuterar sambandet mellan arbetslöshet och tillväxt samt arbetslöshetens politiska ekonomi. Slutligen försöker vi dra ekonomisk-politiska slutsatser.

1 Analysram

Under 1960-talet var den förhärskande synen att det fanns ett stabilt samband mellan arbetslöshet och inflation, den s k Phillipskurvan. Man tänkte sig att det var möjligt att välja mellan inflation och arbetslöshet. Genom expansiv finans- eller penningpolitik skulle varaktigt lägre arbetslöshet kunna «köpas» till priset av en höjning av inflationstakten från en nivå till en annan. Denna uppfattning har inte längre stöd av vare sig teori eller empiriska erfarenheter. Arbetslöshet och inflation verkar på lång sikt vara oberoende av varandra. Endast på kort sikt tycks det finnas ett samband, eftersom en nedgång i arbetslösheten ofta sker parallellt med en uppgång av inflationen. Detta brukar uttryckas som att Phillipskurvan har negativ lutning på kort sikt men är vertikal på lång sikt, vilket illustreras i figur 4.1.



Figur 4.1 Phillipskurva på kort och lång sikt

Den vedertagna uppfattningen är att den vertikala Phillipskurvan anger ekonomins jämviktsarbetslöshet. Endast vid denna kan inflationen hållas stabil. En arbetslöshet som permanent ligger under sin jämviktsnivå brukar antas leda till en successivt stigande inflation.

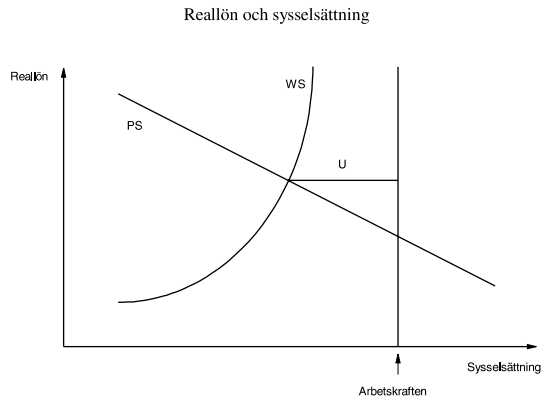
1.1 Pris- och lönebildning

Nästa steg i analysen är att förklara nivån på jämviktsarbetslösheten i Phillipskurvediagrammet. Ett vanligt synsätt är att se jämviktsarbetslösheten som den arbetslöshet som gör de olika aktörernas pris- och lönesättningsbeslut förenliga med varandra. Figur 4.2 visar de centrala sambanden: en *prissättningsrelation* för företagen (*PS*) och en *lönesättningsrelation* (*WS*). Prissättningssambandet visar den relation mellan lön och pris som företagen försöker uppnå i sitt prissättningsbeteende. Detta samband kan också ses som

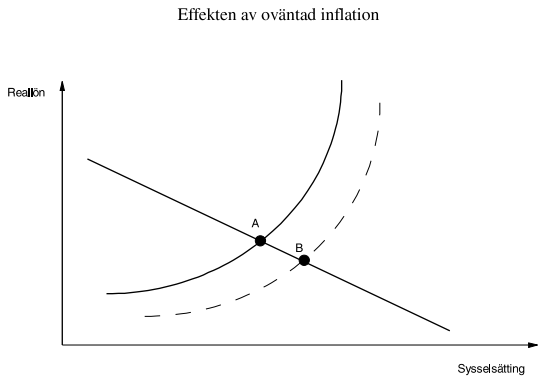
företagens efterfrågan på arbetskraft: ju högre reallönen är, desto färre anställda efterfrågas. Jämviktsarbetslösheten (*U*) är skillnaden mellan antalet personer i arbetskraften och sysselsättningen i jämvikt.

Lönesättningssambandet («lönekurvan») innebär att löntagarnas reallöner växer med högre sysselsättning. Ju bättre arbetsmarknadsläget är, desto mindre risk är det för en fackförening att driva upp lönerna: om detta leder till att medlemmarna förlorar jobbet kan de lätt få arbete på annat håll. En liknande logik gäller vid individuella löneförhandlingar: hot om att byta jobb blir mer trovärdiga om arbetsmarknadsläget är bra. Företagens konkurrens om arbetskraften driver också upp lönerna när det råder brist på arbetskraft, dvs när arbetslösheten är låg.

Enligt denna analysram kan kortsiktiga variationer i sysselsättningen runt jämviktsnivån uppkomma därför att *nominella* löner är trögrörliga. Löneavtal sluts ofta för långa perioder och måste då grundas på *förväntningar* om den allmänna prisnivån. I figur 4.3 kan den heldragna lönesättningskurvan uppfattas avse den *eftersträvade* (och inte den faktiska) reallönen. Om inflationen oväntat ökar, kommer den avtalade nominallönen att ha satts för lågt, så att den faktiska reallönen blir lägre än som avsetts. Detta kan illustreras som att den faktiska lönesättningskurvan tillfälligt förskjuts nedåt. Följden blir en temporär minskning av arbetslösheten (ekonomin förflyttas tillfälligt från *A* till *B*), som består tills lönenivån anpassat sig till den högre prisnivån. Detta förklarar varför den kortsiktiga Phillipskurvan i figur 4.1 har en negativ lutning, dvs att högre inflation på kort sikt samvarierar med lägre arbetslöshet.



Figur 4.2 Reallön och sysselsättning



Figur 4.3 Effekten av oväntad inflation

Normalt brukar man tänka sig att nominell lönestelhet endast har kortsiktiga effekter. Det är emellertid tänkbart att stela nominallöner också kan ge upphov till ett långsiktigt negativt samband mellan inflation och arbetslöshet (en negativt lutande Phillipskurva) vid *mycket låga inflationstal* (Akerlof m fl [1996]). Eftersom enskilda företag ständigt utsätts för utbuds- och efterfrågestörningar, behöver vid varje tidpunkt en del av dem sänka de anställdas reallöner (och relativlöner i förhållande till andra). Vid inflationstakter över 2–3 procent kan detta i regel ske genom att nominallönerna ökar något långsammare än priserna. Men vid mycket låg inflation krävs nominella *lönesänkningar* . Om sådana inte är möjliga blir reallönerna i en del av ekonomin högre än de annars skulle ha blivit (lönesättningskurvan i figur 4.2 förskjuts permanent uppåt). [240] En penningpolitik som håller inflationen mycket nära noll, eller som innebär deflation, skulle därför kunna innebära en arbetslöshet som är permanent högre än den jämviktsnivå som uppnås om inflationen ligger över en viss miniminivå. [241]

1.2 Jämviktsarbetslösheten i en öppen ekonomi

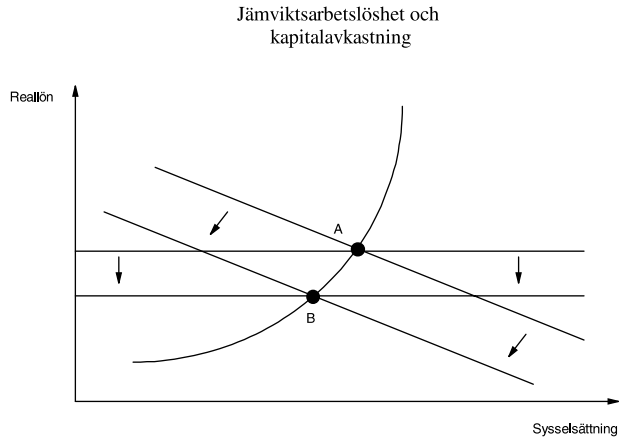
Analysen av jämviktsarbetslöshet blir något mer komplicerad om man beaktar de särskilda omständigheter som gäller i en öppen ekonomi, dvs tar hänsyn till internationell kapitalrörlighet och utrikeshandel. I så fall behöver variationer i arbetslösheten på kort och medellång sikt inte bara bero på att oförutsedda prisstegringar i kombination med stela nominallöner leder till svängningar runt jämviktsarbetslösheten. Man brukar också se det som att jämviktsarbetslösheten på viss sikt kan ändras till följd av förskjutningar av efterfrågekurvan och därför skilja mellan *kortsiktig* och *långsiktig* jämviktsarbetslöshet.

Ett resonemang tar fasta på att internationell kapitalrörlighet utjämnar kapitalavkastningen mellan olika länder (se t ex Bean [1998]). För en liten öppen ekonomi är det rimligt att betrakta den långsiktiga realräntan som

240.Holden [1998] finner empiriskt stöd för att nominallönerna i de nordiska länderna verkligen är stela nedåt.

241.Akerlof m fl [1996] använder termen uthållig arbetslöshet («sustainable rate of unemployment») för att beteckna den permanenta arbetslöshet som beror på kombinationen av mycket låg inflation (eller deflation) och nominallönestelhet.

given av den internationella kapitalmarknaden. Därmed är också det långsiktiga kapitalavkastningskravet givet. Under förutsättning av att produktionen sker under s k konstant skalavkastning (som ekonomer brukar anta) definierar en given kapitalavkastning också en bestämd reallön. I figur 4.4 ges den ursprungliga jämviktssysselsättningen i ett land av punkten *A*. Reallönen i denna jämvikt är sådan att kapitalavkastningen är densamma som utomlands. Anta nu att realräntan och därmed kapitalavkastningskravet stiger. I diagrammet illustreras det av att den horisontella linjen, som visar vilken reallön som är förenlig med samma kapitalavkastning som utomlands, förskjuts nedåt. Eftersom kapitalavkastningen i punkten A nu är lägre än utomlands, kan denna punkt inte längre utgöra någon långsiktig jämvikt: företagen kommer att börja minska sin kapitalstock i landet. En lägre kapitalstock innebär en lägre arbetskraftsefterfrågan vid varje reallön, dvs att efterfrågekurvan förskjuts åt vänster. En ny långsiktig jämvikt uppnås i stället i punkten *B*, där lönesättnings- och efterfrågekurvorna åter skär varandra på den horisontella linjen. Eftersom förändringar av kapitalstocken tar lång tid att genomföra, är anpassningsprocesser av detta slag sannolikt mycket långsammare än de anpassningsprocesser som sker när den nominella lönenivån ska anpassa sig till förändringar av inflationstakten.



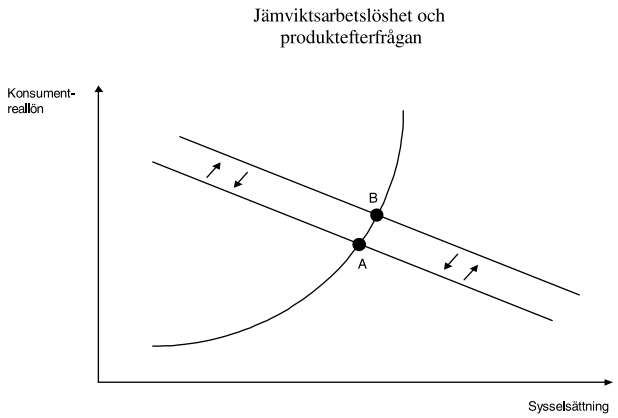
Figur 4.4 Jämviktsarbetslöshet och kapitalavkastning

Man kan också analysera effekter av oljeprisstegringar på liknande sätt (Carruth m fl [1998]). Om dessa leder till minskad oljeanvändning i produktionen, så sänks arbetskraftens marginalproduktivitet. Det innebär att efterfrågekurvan för arbetskraft förskjuts åt vänster. Följaktligen minskar sysselsättningen.

Ett annat resonemang betonar i stället betydelsen av variationer i produktefterfrågan (Layard m fl [1991], Bean [1993] och Holden [1996]). Resonemanget utgår från skillnaden mellan den s k *konsumentreallönen* och den s k *produktreallönen*. Konsumentreallönen definieras som nominallönen i förhållande till konsumentprisindex och anger lönens köpkraft. Produktreallönen definieras som nominallönen i förhållande till det produktpris som de inhem-

ska företagen sätter och bestämmer hur mycket arbetskraft som det är lönsamt för dessa att efterfråga. Anta nu att produktefterfrågan i landet ökar. Det leder till att prisnivån på inhemska produkter stiger. Följaktligen stiger också konsumentprisnivån. Men denna ökar mindre än produktprisnivån, eftersom också importerade varor ingår i konsumtionskorgen. Relativpriset på inhemska produkter stiger således. [242] Om den nominella lönenivån stiger lika mycket som konsumentprisnivån, förblir konsumentreallönen (lönens köpkraft) oförändrad. Men samtidigt faller produktreallönen, eftersom produktprisnivån ökat i förhållande till konsumentprisnivån, och därmed ökar sysselsättningen.

Resonemanget illustreras i figur 4.5 som anger sambandet mellan *konsumentreallönen* och sysselsättningen i en öppen ekonomi. Om den inhemska produktefterfrågan ökar och därmed den inhemska produktprisnivån stiger i förhållande till konsumentprisnivån, förskjuts efterfrågekurvan åt höger. Skälet är att en given konsumentreallön (nominallön i förhållande till konsumentprisindex) då blir förenlig med en lägre produktreallön (nominallön i förhållande till produktpriset) på det sätt som diskuterades ovan. Om vi antar att löntagarna bara bryr sig om vilken konsumentreallön de får, kommer däremot lönesättningskurvan att vara oförändrad. Ekonomin förflyttas därför från *A* till *B* och därmed stiger både konsumentreallön och sysselsättning.



Figur 4.5 Jämviktsarbetslöshet och produktefterfrågan

Också här finns det anledning att skilja mellan kort- och långsiktig jämviktsarbetslöshet. Anta t ex att den högre produktefterfrågan beror på en expansiv finanspolitik (lägre skatter eller högre offentliga utgifter) som leder till budgetunderskott. En sådan situation är inte heller långsiktigt hållbar. Förr eller senare måste finanspolitiken stramas åt för att den offentliga skuldsättningen ska stabiliseras. Då minskar produktefterfrågan och efterfrågekurvan förskjuts tillbaka igen. Alternativt kan man tänka sig att ökningen av produktefterfrågan leder till underskott i bytesbalansen (dvs en växande utländsk skuld-

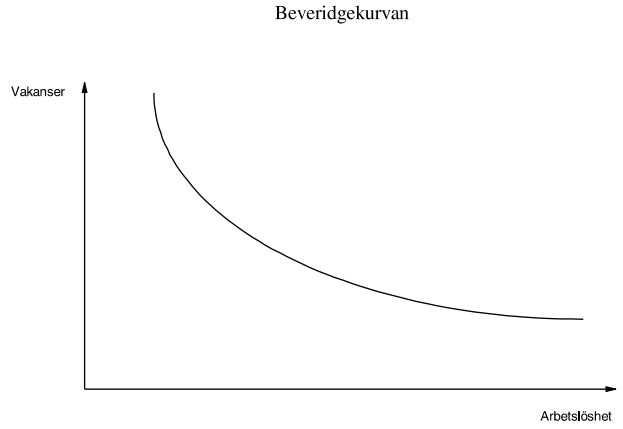
242.Ibland talar man om en real appreciering av den inhemska valutan när inhemskt producerade varor blir dyrare i förhållande till utlandsproducerade varor.

sättning för landet som helhet). Också en sådan utveckling kan så småningom kräva en åtstramning av finanspolitiken som återför jämviktsarbetslösheten till A. Även i detta fall är det sannolikt fråga om mycket utdragna anpassningsprocesser, eftersom det förefaller som länder kan ha stora budget- och bytesbalansunderskott under långa perioder.

1.3 Flödena på arbetsmarknaden

Det traditionella sättet att analysera arbetskraftsefterfrågan har betonat att det finns ett samband mellan reallönenivån och den stock av arbetskraft som företagen vill ha anställd. Under senare år har dock arbetsmarknadsforskningen i högre grad inriktats på de *dynamiska processerna* på arbetsmarknaden (se t ex Pissarides [1990]). Även vid en konstant arbetslöshetsnivå tillskapas vid varje tidpunkt nya jobb, samtidigt som gamla försvinner. Det är fråga om parallella flöden in i och ut ur arbetslöshet. Jämviktsarbetslösheten kan då tolkas som den *friktionsarbetslöshet* som uppkommer när arbetssökande och lediga platser ska «matchas» med varandra. Det tar tid för rekryterande företag att finna rätt personal till lediga platser. På samma sätt tar det tid för arbetssökande att få lämpliga jobberbjudanden. Denna friktionsarbetslöshet tenderar att öka om antalet jobb som försvinner blir större och att minska om antalet nya jobb som tillskapas ökar. Det blir följaktligen centralt att förstå vad som bestämmer omfattningen av såväl « *job creation* » som « *job destruction* ».

Hur väl arbetsmarknaden fungerar när det gäller att para ihop jobb och arbetssökande blir med detta synsätt en viktig faktor bakom de lönesättnings- och efterfrågesamband vi diskuterat. Ju längre tid det tar för ett företag som vill nyrekrytera att hitta lämplig arbetskraft, desto större blir de kostnader som är förknippade med en nyanställning och desto mindre kan arbetskraftsefterfrågan antas bli (efterfrågekurvan i figur 4.2 förskjuts till vänster). Långa rekryteringstider gör det också svårare att ersätta personal som slutar. Detta kan tvinga företagen att betala högre löner (lönesättningskurvan förskjuts uppåt). Av båda dessa skäl tenderar en sämre «matchning» mellan jobb och arbetssökande att öka jämviktsarbetslösheten.



Figur 4.6 Beveridgekurvan

Matchningsprocesserna på arbetsmarknaden karakteriseras ofta med hjälp av ett samband mellan arbetslöshet och vakanser som brukar kallas *Beveridgekurva* (figur 4.6). Om arbetslöshet och vakanser rör sig åt motsatta håll, ligger det nära till hands att se förändringarna som uttryck för variationer i efterfrågan på arbetskraft av det slag som sker över en konjunkturcykel. Om däremot *både* arbetslöshet och vakanser ökar, tyder det på försämrad matchningseffektivitet. I det förra fallet har vi rörelser *utmed* en Beveridgekurva, medan vi i det senare fallet har en *förskjutning* av kurvan.

Beveridgekurvans läge bestäms både av utflödet från och inflödet till arbetslöshet. Om arbetslöshetstiderna ökar vid givet antal vakanser (minskat utflöde), innebär detta en förskjutning utåt av Beveridgekurvan. Om inflödet ökar, förskjuts kurvan också utåt. Inflödet blir större vid en hög strukturomvandlingstakt i ekonomin.

2 Vilka faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten?

Arbetsmarknadsforskningen har identifierat ett antal faktorer som kan tänkas påverka jämviktsarbetslösheten. Dit hör:

- Arbetslöshetsförsäkringen
- Arbetsmarknadspolitiken
- Konkurrensen på varumarknaden
- Skattesystemet
- Förhandlingssystemet på arbetsmarknaden
- Lagar om anställningsskydd
- Arbetstidens längd

Vi ska i det följande med utgångspunkt från den teoriram som skisserats i avsnitt 1 diskutera hur dessa faktorer kan inverka på jämviktsarbetslösheten.

2.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Det finns en omfattande forskning om hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetslösheten. Detta gäller i synnerhet *ersättningsnivån* . En besläktad fråga avser *ersättningstiderna* . En tredje fråga gäller försäkringens *finansiering* .

Högre arbetslöshetsersättning kan påverka arbetslösheten både via lönebildningen och de arbetslösas sökbeteende. Högre ersättning bör medföra ett större «löneökningstryck», dvs att lönesättningskurvan förskjuts uppåt med åtföljande ökning av jämviktsarbetslösheten. Orsaken är att incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav blir svagare om arbetslösheten blir mindre kostsam. Det finns en del empiriskt stöd för att högre ersättning driver upp lönerna på detta sätt, [243] men det finns också många studier som inte finner någon sådan effekt. [244]

243.Se t ex Holmlund [1989] och Forslund [1995] för studier på svenska data. En aktuell studie av lönebildningen i fyra nordiska länder (Danmark, Finland, Norge och Sverige) av Holden & Nymoen [1999] finner att en högre kompensationsgrad verkar signifikant löneuppdrivande i alla länder utom Sverige.

244.Se t ex Calmfors & Nymoen [1990] och Nymoen & Rødseth [1999].

Hög ersättning bör vidare minska den intensitet med vilken de arbetslösa söker efter arbete och öka de lönekrav (reservationslöner) de ställer för att acceptera arbetserbjudanden. Detta kan spela särskilt stor roll i situationer med stark strukturomvandling på arbetsmarknaden, då de arbetslösa snabbt halkar efter i kompetens. Skälet är att arbetslöshetsersättning som baserar sig på *tidigare* lön då kan bli mycket hög i förhållande till den lön som skulle utgå på ett nytt jobb (Ljungkvist & Sargent [1998]). Slutsatserna bygger på förutsättningen att de arbetssökande kan behålla sin ersättning om de tackar nej till ett erbjudande. Om det i försäkringens regelsystem finns starka krav på att anta erbjudet arbete – och stark kontroll av att kraven uppfylls – kan emellertid ersättningsnivån bli mindre viktig. Möjligheterna till en effektiv kontroll blir dock mindre ju högre arbetslösheten och ju färre vakanserna är (Ljungkvist & Sargent [1997]).

Långa ersättningsperioder bör påverka lönebildningen och de arbetslösas beteende på liknande sätt som hög ersättning. Om arbetslösa på väg att utförsäkras systematiskt placeras i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är kvalifikationsgrundande för fortsatt ersättning, kommer effekterna av tidsbegränsad ersättning att försvagas (Carling m fl [1996]). Möjligheter till sådan «rundgång» gör med all sannolikhet att jämviktsarbetslösheten ökar.

Empiriska studier av individers beteende har i huvudsak bekräftat hypotesen om att högre ersättning och längre ersättningsperioder leder till längre arbetslöshetstider. Storleksordningen är att 10 procents högre ersättning i genomsnitt ökar arbetslöshetstiden med 2–10 procent (Layard m fl [1991]). Studier på individdata av effekterna av sänkta ersättningsnivåer i Sverige under 1990-talet (Harkman [1997] och Carling m fl [1999]) indikerar att arbetslöshetstiderna förkortades av dessa förändringar. Resultaten från makrostudier som försöker förklara skillnader i arbetslösheten mellan olika länder tyder på att ökad kompensationsgrad och längre ersättningstider leder till högre arbetslöshet. [245] Osäkerheten om effekternas kvantitativa betydelse är emellertid stor.

Arbetslöshetsersättningens *finansiering* bör också påverka lönebildningen. Incitament till återhållsamhet uppkommer om det finns ett tydligt samband mellan beslut om löner och konsekvenserna för arbetslösheten. Om parterna har att beakta att sysselsättningsminskande lönehöjningar direkt påverkar de avgifter till arbetslöshetsförsäkringen som de anställda (eller företagen) inom ett avtalsområde betalar, uppstår ett egenintresse av att hålla tillbaka lönerna (Holmlund & Lundborg [1988, 1989, 1999]; Calmfors [1995]). Det är dock svårt att ha någon uppfattning om den kvantitativa betydelsen av denna mekanism, eftersom den knappast kunnat studeras empiriskt. Orsaken är att nästan inga länder använt sig av sådan avgiftsdifferentiering till arbetslöshetsförsäkringen. [246]

245.Se t ex Layard m fl [1991], Nickell & Layard [1999] och Elmeskov m fl [1998].

246.Holmlund [1989] och Forslund [1992] finner inte att variationer i egenavgifternas andel av de svenska arbetslöshetskassornas intäkter haft någon betydelse för den svenska lönebildningen. Mer betydande egenavgifter har emellertid bara förekommit under tiden med centraliserade avtalsförhandlingar, då man inte borde vänta sig någon effekt: skälet är att löntagarorganisationerna under sådana förhållanden bör ta hänsyn till att deras medlemmar via skatterna får stå för kostnaderna för statsbidragen till a-kassorna (se avsnitt 2.5).

Arbetslöshetsersättningen kan också påverka arbetskraftsdeltagandet. Ersättning ska utgå endast till personer som står till arbetsmarknadens förfogande och som därför söker aktivt efter arbete. En mer generös ersättning innebär att det blir mer lönsamt att delta i arbetskraften och söka efter arbete i förhållande till att t ex studera eller arbeta i det egna hushållet. En högre ersättning kan på så sätt medföra ökat arbetskraftsdeltagande, vilket är en hypotes som fått visst empiriskt stöd (Harkman [1997]). Det innebär att effekten av högre ersättning på *sysselsättningen* inte utan vidare kan avläsas av effekten på *arbetslösheten* : om den positiva effekten på arbetskraftsdeltagande är tillräckligt stark behöver inte sysselsättningen minska även om arbetslösheten stiger. Så t ex finner Nickell & Layard [1999] belägg för att en mer generös ersättning leder till högre arbetslöshet men däremot inte samma tydliga stöd för att sysselsättningen skulle minska.

2.2 Arbetsmarknadspolitiken [247]

Teoretiska skäl talar för att jämviktsarbetslösheten sänks av en mer *effektiv arbetsförmedling* som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och vakanser. Detta förskjuter Beveridgekurvan inåt. I figur 4.2 förskjuts efterfrågekurvan utåt (därför att företagens anställningskostnader minskar om vakanserna tillsätts snabbare) och lönesättningskurvan nedåt (därför att företagens förhandlingsposition gentemot den enskilda löntagaren förbättras om man snabbare kan ersätta en anställd som slutar).

Frågan om hur placering i *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* (sysselsättningsskapande program eller arbetsmarknadsutbildning) påverkar sysselsättningen är mer kontroversiell. Här finns motriktade effekter. Trycket på löneökningar minskar om sådana åtgärder gör de långtidsarbetslösa mer konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Detsamma gäller om man via utbildning kan flytta arbetskraft från sektorer med låg arbetskraftsefterfrågan till sektorer med hög arbetskraftsefterfrågan. Men åtgärderna kan också ha negativa effekter på den reguljära sysselsättningen. Sysselsättningsskapande åtgärder kan ha direkta undanträngningseffekter på arbetskraftsefterfrågan därför att arbetsgivarna kan ersätta ordinarie arbetskraft med subventionerad sådan. Dessutom kan incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen minska om deltagande i åtgärder upplevs som ett bättre alternativ än öppen arbetslöshet. Detta gäller förmodligen när arbetsmarknadspolitiska åtgärder används för att förhindra utförsäkringar.

Den empiriska forskningen är inte entydig. Det finns en hel del stöd för starka direkta undanträngningseffekter av sysselsättningsskapande åtgärder. [248] Merparten av de lönebildningsstudier som gjorts för Sverige och övriga nordiska länder visar att mer av sådana åtgärder tycks driva upp den allmänna lönenivån. [249] Makrostudier av skillnaderna i arbetslöshet mellan olika länder tyder däremot ofta på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar den öppna arbetslösheten, även om effekterna på reguljär sysselsättning är mindre

247.Se Calmfors [1994] för en mer utförlig diskussion.
248.Se t ex Forslund [1995], Skedinger [1995], Forslund & Krueger [1997] och Dahlberg & Forslund [1999].
249.Se t ex Calmfors & Nymoen [1990], Johansson m fl [1999] och Nymoen & Rødseth [1999].

tydliga. [250] Resultaten är dock inte särskilt robusta. Bl a tycks det spela roll om Sverige inkluderas i studierna eller inte! [251]

En rimlig tolkning är att arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte är av alltför stor omfattning kan ha positiva effekter på sysselsättningen. Det gäller framför allt utbildning. [252] Mycket talar emellertid för att sysselsättningsskapande åtgärder kan tränga undan reguljär sysselsättning. En sådan risk finns särskilt när stora åtgärdsvolymer används för att förlänga ersättningsperioderna i arbetslöshetsförsäkringen.

2.3 Konkurrensen på varumarknaderna

Den referensram vi utgår ifrån innebär att ett ökat konkurrenstryck på varumarknaderna leder till lägre jämviktsarbetslöshet. Ett ökat konkurrenstryck gör det enskilda företagets produktefterfrågan mer känslig för prisförändringar i förhållande till konkurrenterna. Följaktligen minskar de prispålägg företagen kan ta ut på sina lönekostnader. Innebörden är att företagen får acceptera en högre reallönenivå vid varje nivå på sysselsättningen. I termer av figur 4.2 kan det beskrivas som en förskjutning åt höger av prissättningssambandet (efterfrågesambandet). Det tenderar att öka såväl reallön som sysselsättning i jämvikt.

Det faktum att produktefterfrågan blir mer priskänslig innebär också att efterfrågan på arbetskraft blir mer lönekänslig. Följden blir att kostnaderna för lönehöjningar framstår som högre för fackliga organisationer. Större återhållsamhet i löneuppgörelserna kan därför väntas, vilket också det bidrar till högre sysselsättning. I termer av figur 4.2 förskjuts lönesättningskurvan nedåt. Empiriska studier av sambandet mellan lönebildning och «monopolgrad» på arbetsmarknaden bekräftar i huvudsak denna hypotes. [253]

2.4 Skatterna [254]

Det är självklart att förändringar i skatterna kan påverka den allmänna efterfrågan i ekonomin och därmed leda till cykliska variationer i arbetslösheten. En annan fråga är om skatterna påverkar den långsiktiga reala lönekostnadsnivån och därmed jämviktsarbetslösheten.

Om arbetsinkomster och arbetslöshetsersättning beskattas på samma sätt kan man under vissa förutsättningar teoretiskt visa att det totala skattetrycket inte bör ha några effekter alls på reala lönekostnader och jämviktsarbetslöshet. Avgörande för att skatterna ska påverka jämviktsarbetslösheten är nämligen att de påverkar relationen mellan de sysselsattas och de arbetslösas inkomster. Detta gäller både i modeller som betonar individernas beteende på arbetsmarknaden och i modeller för kollektiva löneförhandlingar (se t ex Layard m fl [1991] och Nickell & Layard [1999]). Resonemanget kan behöva

250.Se t ex Layard m fl [1991], Nickell & Layard [1999] och Elmeskov m fl [1998].

251.För 80-talet framstår effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som mer positiva om Sverige (som då hade låg arbetslöshet och mycket åtgärder) inkluderas, medan det omvända tycks gälla för 90-talet (med hög arbetslöshet och ännu mer åtgärder i Sverige). Se t ex Calmfors [1991], Forslund & Krueger [1997] och Elmeskov m fl [1998].

252.Det finns en tendens att de empiriska makrostudierna visar på bättre resultat för arbetsmarknadsutbildning än för sysselsättningsskapande åtgärder (se t ex Calmfors & Skedinger [1995]).

253.Se t ex Nickell m fl [1994] och Haffner m fl [1999].

254.Se Holmlund och Kolm [1998] för en mer utförlig diskussion.

modifieras om de arbetslösa har tillgång till andra inkomster (från svart arbete) eller om det finns betydelsefulla «fritidsvärden» av arbetslöshet. I så fall kommer generella skattesänkningar att gynna de sysselsatta mer än de arbetslösa och vi kan förvänta oss ett lägre löneökningstryck som sänker arbetslösheten. Likaså bör skattesänkningar för enbart *arbetsinkomster* , men inte för arbetslöshetsersättning och andra bidragsinkomster, öka sysselsättningen. Om kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen hålls konstant *före skatt* innebär nämligen en sådan selektiv skattesänkning en sänkning av kompensationsgraden *efter skatt* . I så fall kan de resonemang som fördes om arbetslöshetsersättningen i avsnitt 2.1 tillämpas.

Det finns starka argument för att det på lång sikt inte spelar någon roll för sysselsättningen hur skatterna fördelas på inkomstskatter, konsumtionsskatter och arbetsgivaravgifter. Men på kort sikt bör lägre arbetsgivaravgifter alltid öka sysselsättningen, även om de finansieras med högre inkomstskatt eller moms. Skälet är att löne *kostnaderna* då sjunker, eftersom det tar tid innan lönerna hinner påverkas.

Skattesystemets *progressivitet* kan påverka arbetslösheten även om det totala skattetrycket saknar betydelse. Det blir mindre förmånligt att höja lönerna före skatt om en större del av löneökningen skattas bort. Högre progressivitet kan därför medföra större återhållsamhet i löneuppgörelserna.

Det är vidare möjligt att lägre skatter på vissa verksamheter, t ex branscher med produktion som är nära substitut till tjänster som produceras inom hushållen (»hushållsnära tjänster»), kan vara en framkomlig väg för att öka sysselsättningen. [255] Ett argument är att efterfrågan på produkterna kan vara mer priskänslig än efterfrågan på andra varor och tjänster. Lägre moms eller lägre arbetsgivaravgifter i de aktuella branscherna skulle därmed kunna få relativt stort genomslag på sysselsättningen.

De empiriska studierna har delvis gett skiftande resultat. En del studier finner att högre totalt skattetryck leder till högre reala lönekostnader (t ex Tyrväinen [1995]) eller högre arbetslöshet (Nickell & Layard [1999]; Elmeskov m fl [1998]), medan andra inte finner några sådana effekter (t ex Scarpetta [1996] och Nymoen & Rödseth [1999]). De flesta empiriska studier stöder det teoretiska resultatet att «mixen» mellan t ex arbetsgivaravgifter och inkomstskatter inte spelar någon större roll på sikt. Också hypotesen att progressiva skatter snarast tycks bidra till lägre löner och därmed lägre arbetslöshet får stöd. [256]

Även om forskningen inte ger någon entydig bild finns det sammanfattningsvis en hel del som talar för att lämpligt utformade skattesänkningar kan minska jämviktsarbetslösheten. Det är emellertid troligt att målkonflikter mellan sysselsättnings- och tillväxtmål kan uppstå. Om man vill prioritera sysselsättningen är det förmodligen mest effektivt att sänka skatterna för arbetande låginkomsttagare så att skillnaderna mellan inkomster från förvärvsarbete och inkomster vid arbetslöshet ökar för denna grupp. Vill man å andra sidan prioritera tillväxtmål är det sannolikt bäst att sänka marginalskatterna på toppen för att öka avkastningen på utbildning (Bovenberg m fl [1998]).

255.Se t ex Kolm [1998; 1999], Sørensen [1994; 1996] samt SOU 1997:17.
256.Se t ex Lockwood & Manning [1993] och Holmlund & Kolm [1995].

2.5 Förhandlingssystemet och spelreglerna för avtalsförhandlingar

Frågan om hur olika löneförhandlingssystem påverkar arbetslösheten har varit föremål för mycket forskning. [257] Denna har nästan uteslutande avsett effekterna på den aggregerade lönenivån, medan effekterna på relativlönerna för olika grupper studerats i mycket liten omfattning. I en stor del av litteraturen hävdas att mer centraliserade förhandlingssystem bidrar till större återhållsamhet i löneuppgörelserna och därmed högre sysselsättning. Skälet är att parterna i samordnade förhandlingar tar hänsyn till (»internaliserar») de externa effekter på andra grupper som inte beaktas i decentraliserade förhandlingar.

En sådan externalitet är att löneökningar på ett avtalsområde leder till höjda konsumentpriser, vilket sänker reallönen för andra grupper. En liten fackförening som förhandlar på egen hand kan bortse från sambandet mellan egna lönekrav och konsumentprisnivån, medan fackföreningar som förhandlar samordnat har anledning att beakta detta. En annan externalitet är att lönehöjningar som leder till högre arbetslöshet kan tvinga fram högre skatter för att klara finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och därför att skattebasen minskar. Ett annat exempel är att lönehöjningar för en grupp sänker relativlönerna och därmed den upplevda välfärden för andra grupper (s k avundsjukeeffekter). Också dessa skatte- och relativlöneexternaliteter skapar starkare incitament till återhållsamhet vid centraliserade än vid decentraliserade förhandlingar.

Under vissa antaganden kan sambandet mellan lönenivå och graden av samordning vara «puckelformigt» (Calmfors & Driffill [1988]). Då ger såväl hög centralisering som decentralisering till företagsnivå av avtalsförhandlingarna lägre löner – och därmed lägre arbetslöshet – än mellanfallet med förhandlingar på branschnivå. Orsaken till att decentralisering kan ge starka incitament till återhållsamhet är att en stor löneökning i enbart ett företag ger upphov till betydande sysselsättnings- och vinstminskningar där, eftersom möjligheterna att övervältra kostnadshöjningarna på konsumenterna genom höjda priser är begränsade om inte också konkurrenterna drabbas av kostnadshöjningar. Om däremot alla företag i en bransch omfattas av löneökningarna, bortfaller detta konkurrenstryck. Ytterligare ett skäl till att decentraliserad lönebildning kan bidra till låg arbetslöshet är att relativlönerna antagligen blir mer marknadskonforma.

Förhandlingssystemens betydelse har studerats empiriskt genom jämförelser av arbetslöshetsutvecklingen i olika länder. Dessa studier fördelar sig i två grupper. En del tyder på att högre centralisering – särskilt på arbetsgivarsidan – alltid leder till lägre arbetslöshet, [258] medan andra ger stöd för hypotesen om ett puckelformigt samband. [259] Det råder således enighet om att hög grad av centralisering tycks befrämja låg arbetslöshet, men det finns också en hel del stöd för att decentralisering till företagsnivå gör det.

Sambandet mellan löner och sysselsättning påverkas inte enbart av arbetstagarnas lönekrav utan också av *möjligheterna* att driva igenom dessa. Ett standardresultat i teoretiska löneförhandlingsmodeller är att större

257.Se t ex Calmfors [1993] för en översikt.
258.T ex Layard m fl [1991] och Nickell & Layard [1999].
259.T ex van Heylen [1993], Scarpetta [1996] och Elmeskov m fl [1998].

möjligheter att tillfoga motparten skada vid en arbetsmarknadskonflikt gör det möjligt för en part att få en större del av produktionsresultatet. Större frihet att använda strejkvapnet (rätt till sympatistrejker, möjligheter att ta ut små nyckelgrupper i konflikt, rätt att strejka även vid svåra konsekvenser för tredje man) bör därför leda till större löneökningstryck. Detsamma gäller en hög facklig organisationsgrad som ökar antalet medlemmar vilka kan tas ut i konflikt. Också regler som gör fackligt medlemskap mer förmånligt, t ex fackligt anknutna a-kassor och rätt för facket att förhandla för *alla* anställda om turordning vid uppsägningar, bör således öka löneökningstrycket och därmed också jämviktsarbetslösheten. [260]

Det finns nästan inga empiriska studier av hur det regelsystem som styr parternas relativa förhandlingsstyrka påverkar löner och sysselsättning. Men det finns visst stöd för att arbetslösheten blir högre om en större andel av de arbetslösa omfattas av kollektivavtal (Layard m fl [1991]; Nickell & Layard [1999]).

2.6 Lagar om anställningsskydd [261]

Frågan om effekterna av *lagstiftat* anställningsskydd har spelat en stor roll i den ekonomisk-politiska diskussionen i de flesta europeiska länder. Sådana arbetsmarknadsregleringar är vanliga i Europa men förekommer i betydligt mindre utsträckning i USA. Regleringarna gör det dyrare att säga upp arbetskraft. En rangordning gjord inom OECD [1999] avser att spegla hur lätt det är att säga upp arbetskraft (»anställningsflexibilitet») i olika länder i slutet av 90-talet och baseras på kriterier som uppsägningstidernas längd, storleken på avgångsvederlag och hur liberala reglerna är beträffande tidsbegränsade anställningar. Bland 26 länder hamnar Sverige på 18:e och Norge på 19:e plats (följda av Tyskland och Frankrike). Det skulle således vara lättare att säga upp arbetskraft i sjutton länder (lättast i USA) och svårare i sju (svårast i länderna i Sydeuropa). Bland de nordiska länderna har Danmark relativt liberala regler för uppsägningar (åttonde plats i OECDs rangordning).

Man bör vänta sig att lagstiftning om anställningsskydd minskar *omsättningen* på arbetsmarknaden. Höga uppsägningskostnader tenderar att minska antalet uppsägningar och därmed det inflöde i arbetslöshet som sker vid varje tidpunkt. Men samtidigt tenderar det utflöde ur arbetslöshet som äger rum vid varje tidpunkt att minska, eftersom företagen blir försiktigare med nyanställningar när kostnaderna för eventuella framtida uppsägningar ökar. Den empiriska forskningen ger stöd för dessa hypoteser. Däremot ger den inte stöd för att graden av anställningsskydd skulle vara viktig för hur hög jämviktsarbetslösheten blir (Nickell & Layard [1999]; OECD [1999]). Detta kan förklaras av att minskade uppsägningar och minskade nyanställningar påverkar jämviktsarbetslösheten åt olika håll: såväl «job destruction» som «job

260. Resultatet att en högre organisationsgrad leder till ökat löneökningstryck kan kullkastas under vissa förutsättningar. Holden & Raaum [1991] visar att incitamenten till samarbete mellan fackliga organisationer kan påverkas av hur många medlemmar organisationerna har. En högre organisationsgrad kan således leda till benägenhet att samarbeta, vilket i sin tur kan antas leda till större återhållsamhet i lönekraven. En sådan effekt förutsätter emellertid förmodligen att organisationsgraden är relativt hög redan i utgångsläget.

261. Se Edin och Holmlund [1993] för en utförligare översikt samt OECD [1999] för mer aktuella uppgifter och länderjämförelser.

creation» minskar och om förändringarna är av samma storleksordning blir nettoeffekten på jämviktsarbetslösheten liten.

Den viktigaste effekten av ett starkt anställningsskydd är förmodligen att den omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper. En minskad omsättning på arbetsmarknaden innebär att färre personer blir arbetslösa vid varje tidpunkt, men samtidigt blir arbetslöshetstiderna längre för dem som redan är arbetslösa (OECD [1999]). Långtidsarbetslösheten tenderar därför att öka. En annan konsekvens är antagligen att arbetslösheten för äldre kan hållas tillbaka, men det sker förmodligen till priset av högre arbetslöshet för ungdomar och andra nyinträdande på arbetsmarknaden (Skedinger [1995]).

Den befintliga forskningen ger också vid handen att regleringarna om anställningsskydd påverkar sysselsättningens och arbetslöshetens *variabilitet* över konjunkturcykeln. Med högre kostnader för att säga upp arbetskraft och restriktiva regler för tillfälliga anställningar blir konjunkturvariationerna i sysselsättningen mindre.

2.7 Arbetstidens längd

I den allmänna debatten förekommer ofta förslag om att minska arbetslösheten genom att «dela på jobben». Det kan handla om krav på kortare arbetstid genom förkortad arbetsvecka eller längre semester. Men det kan också vara krav på åtgärder som minskar arbetskraftens storlek, t ex lägre pensionsålder.

För att bedöma hur kortare arbetstid påverkar arbetslösheten måste två effekter beaktas: en *direkt* effekt på arbetskraftsefterfrågan och en *indirekt* effekt via lönebildningen. Man kan inte på teoretiska grunder avgöra hur efterfrågan på arbetskraft (antalet personer) påverkas, eftersom kortare arbetstid kan minska det totala antalet arbetade timmar. En orsak är att vissa kostnader (t ex anställnings- och utbildningskostnader) är oberoende av arbetstidens längd: kortare arbetstid innebär därför högre timlönekostnader. Kortare arbetstid kan vidare innebära att kapitalstocken används mindre effektivt. Det förefaller ändå sannolikt att efterfrågan på arbetskraft (räknat i antal personer) verkligen ökar om arbetstiden minskar. Empiriska studier (t ex Holmlund [1989]) ger visst stöd för detta.

Arbetstidsförkortning kan emellertid också påverka lönebildningen (Calmfors [1985]). Kortare arbetstid innebär lägre årsinkomst vid given lön per timme. För att motverka detta kan löntagarna komma att kräva högre lön per timme. Denna indirekta effekt via lönebildningen kan uppväga den direkta effekten på arbetskraftsefterfrågan så att arbetslösheten inte minskar.

Vilken blir då effekten av en lägre pensionsålder som minskar antalet personer i arbetskraften? I vår referensram är arbetslösheten (som andel av arbetskraften) normalt oberoende av arbetskraftens storlek. Om alla arbetslösa över 50 år skulle förtidspensioneras, skulle arbetslösheten självfallet till en början minska. Men den lägre arbetslösheten kommer att verka löneuppdrivande så att sysselsättningen efterhand minskar. Under ganska rimliga förutsättningar kommer arbetslösheten i den nya jämvikten att återgå till sin ursprungliga nivå. [262]

262. En sänkt pensionsålder kan möjligen ha effekter på arbetslösheten genom att arbetskraftens sammansättning påverkas. Det är emellertid svårt att ha någon uppfattning om i vilken riktning som arbetslösheten skulle påverkas.

De teoretiska analyserna av arbetstidsförkortning ger liten grund för optimism när det gäller möjligheterna att på denna väg minska arbetslösheten. De empiriska studierna har varit få och har delvis bestått av enkla länderjämförelser: dessa tyder inte på att arbetslösheten har minskat (eller ökat mindre) i länder där arbetstiderna har minskat. En mycket välgjord studie av arbetstidsförkortningarna i Tyskland från mitten av 80-talet och fram till mitten av 90-talet tyder på att dessa medfört ökade timlöner, så att de anställda fått full inkomstkompensation för de kortare arbetstiderna (Hunt [1999]). Effekterna på sysselsättningen tycks snarast ha varit negativa.

3 Arbetslöshetens persistens och makroekonomiska störningar

Med hjälp av de teorier för arbetsmarknadsinstitutioner som diskuterades i avsnitt 2 kan man ganska väl förklara både skillnader i arbetslösheten mellan länder och utvecklingen över tiden inom de flesta länder fr o m mitten av 80-talet (se t ex Layard m fl [1991], Nickell & Layard [1999] eller Elmeskov m fl [1998]). Förändringar i arbetsmarknadsinstitutionerna kan däremot knappast förklara den ursprungliga uppgången av arbetslösheten i Västeuropa från mitten av 70-talet till mitten av 80-talet. Det är mer troligt att de utlösande faktorerna var en serie makroekonomiska störningar.

Man brukar vanligtvis framhålla 70-talets oljeprisstegringar och den permanenta nedgång i produktivitetstillväxten som tycks ha skett fr o m mitten av 70-talet (och som det är rimligt att tro att det tog tid för lönebildningen att anpassa sig till) som de viktigaste störningarna. Även omslaget från negativa realräntor på 70-talet till kraftigt positiva sådana under 80- och 90-talen har sannolikt varit av betydelse. De höjda realräntorna kan ha hängt samman både med de stora budgetunderskotten i många länder och den inflationsbekämpande penningpolitiken. Den restriktiva finanspolitiken i många länder i samband med försöken att sanera de offentliga finanserna kan också den ha lett till kraftiga minskningar av produktefterfrågan. Slutligen kan desinflationsprocessen i sig ha lett till att den faktiska arbetslösheten steg över jämviktsnivån, på grund av att prisstegringarna överskattades och avtalsförhandlingarna därför ledde till högre reallöner än som avsetts (jfr avsnitt 1.1). [263]

På motsvarande sätt går det knappast att förklara uppgången i arbetslösheten i Norge under andra hälften av 80-talet eller de mycket kraftiga stegringarna i Sverige och Finland i början av 90-talet med förändringar av arbetsmarknadens institutioner, utan de enda rimliga förklaringarna är de fall i den samlade efterfrågan som ägde rum (se t ex OECDs länderrapporter).

Om man på detta sätt betonar betydelsen av makroekonomiska störningar för arbetslöshetens uppgång, blir frågan varför arbetslösheten i de flesta västeuropeiska länder blivit bestående under så lång tid. När arbetslösheten endast långsamt återgår till sin ursprungliga nivå brukar man tala om att den är trögrörlig eller *persistent* . Om arbetslösheten överhuvud taget inte visar någon tendens att återgå till sin ursprungsnivå brukar man säga att den uppvisar *hysteresis* .

263.Se t ex Blanchard & Wolfers [1999] för en diskussion av de makroekonomiska störningarna.

Enligt de synsätt som vi diskuterade i avsnitt 1.1 verkar det mindre sannolikt att nominell lönestelhet skulle kunna förklara att arbetslösheten under mycket långa tidsperioder avviker från sin jämviktsnivå. En mer sannolik tolkning är att jämviktsarbetslösheten i de flesta västeuropeiska länder ökat i förhållande till 70-talet.

Ett möjligt resonemang tar fasta på den distinktion mellan kort- och långsiktig jämviktsarbetslöshet som vi gjorde i avnitt 1.2. I den mån som tillfälliga makroekonomiska störningar lett till negativa effekter på investeringar och kapitalstock, kommer de att ha verkningar under lång tid. Den kortsiktiga jämviktarbetslösheten kommer att överstiga den långsiktiga ända tills kapitalstocken och därmed arbetskraftsefterfrågan återställts till sin ursprungsnivå. [264] Enligt resonemangen i avsnitt 1.2 kan också låg produktefterfrågan leda till en kortsiktig jämviktsarbetslöshet som överstiger den långsiktiga. Orsaken är att den inhemska produktprisnivån sänks i förhållande till importprisnivån. Därför kommer en oförändrad konsumentreallön (nominell lön i förhållande till konsumentprisindex) att vara förenlig med en högre produkttreallön (nominell lön i förhållande till produktprisnivån), vilket förskjuter efterfrågekurvan på arbetskraft i figur 4.5 till vänster.

Arbetslöshetens persistens kan också bero på att jämviktsarbetslösheten påverkas av den faktiska arbetslöshetens utveckling. I undersökningar som försökt uppskatta jämviktsarbetslösheten i olika länder har det visat sig att denna och den faktiska arbetslösheten följer varandra väl (se t ex Elmeskov [1994]). Enligt vissa studier leder cykliska förändringar i arbetslösheten med viss tidseftersläpning till förändringar också i jämviktsarbetslösheten. [265]

3.1 Persistensmekansimer

Ett skäl till att jämviktsarbetslösheten påverkas av den tidigare faktiska arbetslöshetsutvecklingen kan vara att lönebildningen domineras av personer som redan har anställning (»insiders»). [266] Om efterfrågan på arbetskraft tillfälligt minskar, minskar antalet anställda. Om efterfrågan sedan ökar igen, har den kvarvarande och mindre insidergruppen inget egenintresse av att den tidigare sysselsättningsnivån återställs. I stället kan «insiders» föredra att efterfrågeförbättringen får slå igenom i höjda löner i en utsträckning som gör nyanställningar av arbetslösa «outsiders» olönsamma.

En central slutsats är att insidergruppens storlek bör påverka lönebildningen; ju större denna grupp är, desto lägre bör lönerna bli eftersom det finns fler personer vars intressen av fortsatt anställning ska beaktas. De empiriska studierna har emellertid gett motstridiga resultat beträffande denna hypotes (Holmlund [1991]).

Bestående arbetslöshet kan också bero på att långvarigt arbetslösa kan förlora yrkesfärdigheter eller minska sina ansträngningar att finna arbete. Hög arbetslöshet kan bidra till uppkomsten av en «arbetslöshetskultur» som gör att individuell arbetslöshet upplevs som mindre socialt stigmatiserande.

264.I termer av figur 4.4 skulle det innebära att lägre realräntor åter sänkt kapitalavkastningskravet, så att den horisontella linjen som anger den långsiktigt möjliga reallönenivån åter stigit, men att ekonomin endast gradvis återgår från B till A.

265.Se t ex Assarsson & Jansson [1998] och Lindblad [1997] för studier på svenska data.

266.Se Lindbeck & Snower [1986, 1988], Blanchard & Summers [1986] och Gottfries & Horn [1987].

Om sådana mekanismer leder till att färre arbetslösa aktivt söker arbete eller att de arbetslösa uppfattas som mindre anställningsbara av företagen, får dessa svårare att fylla sina vakanser och kommer därför i större utsträckning att försöka rekrytera arbetskraft genom att erbjuda höga löner. En tillfällig makroekonomisk «chock» kan således leda till en långvarig ökning av lönetrycket som höjer jämviktsarbetslösheten.

3.2 Persistensmekanismer och arbetsmarknadens institutioner

Det är troligt att arbetsmarknadsinstitutionernas utformning har betydelse för hur långvarig en uppgång av arbetslösheten till följd av en tillfällig makroekonomisk störning blir. Om höga uppsägningskostnader minskar nyanställningarna blir arbetslöshetstiderna längre. Det kan förstärka de utslagningsmekanismer som gör det svårare att åter få ner arbetslösheten (Blanchard [1999]). Liknande resonemang kan föras om arbetslöshetsförsäkringen. Ljungkvist & Sargent [1997] visar t ex med hjälp av teoretiska modellberäkningar att en generös försäkring kan innebära att det tar mycket längre tid för arbetslösheten att återgå till sin ursprungsnivå efter en tillfällig makroekonomisk störning. Det beror på effekterna på de arbetssökandes sökintensitet och reservationslöner.

Det finns förvånansvärt lite empirisk forskning om samspelet mellan bestående arbetslöshet och arbetsmarknadens institutioner. Ball [1997] finner dock att den desinflationsprocess som ägde rum i de flesta OECD-länder mellan 1980 och 1990 tycks ha lett till störst uppgång i jämviktsarbetslösheten i de länder som hade långa ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. En ny studie av Blanchard & Wolfers [1999] finner att 70- och 80-talens makroekonomiska störningar tycks ha lett till större ökningar i arbetslösheten om länderna haft generös arbetslöshetsförsäkring, strikt anställningsskyddslagstiftning, höga skatter, litet av aktiv arbetsmarknadspolitik eller decentraliserade avtalsförhandlingar.

En naturlig fråga är om inte en mer expansiv penning- och finanspolitik kan minska arbetslösheten i de västeuropeiska länderna snabbare genom att «man kör det tidigare förloppet baklänges». Ett exempel på detta skulle kunna vara Norge, där en stark ökning av den samlade efterfrågan tycks ha lett till att arbetslösheten efter en topp 1993 kraftigt sjönk igen utan att några mer påtagliga förändringar av arbetsmarknadsinstitutionerna genomfördes (Holden [1996], *OECD Economic Survey of Norway* [1999]). Det finns inget allmänt accepterat svar på om en kraftig ökning av den samlade efterfrågan skulle leda till liknande resultat i de västeuropeiska länder där arbetslösheten legat på mycket högre nivåer.

I den mån den höga arbetslösheten berott på att den kortsiktiga jämviktsarbetslösheten enligt avsnitt 1.2 legat över den långsiktiga till följd av låg produktefterfrågan, bör man vänta sig att en återgång till högre efterfrågan – sedan väl en gång inflationstakten och budgetunderskotten pressats ned – ska leda till att den kortsiktiga jämviktsarbetslösheten faller. Men det är mer osäkert om de persistensmekanismer som diskuterades i avsnitt 3.1 kan väntas verka på samma sätt vid minskningar som vid ökningar av i arbetslösheten. Den utslagning av arbetskraft som ägt rum kan t ex till viss del vara oåterkallelig, så att det inte går att få tillbaka dem i arbetskraften som en gång *de facto*

lämnat denna. I så fall kommer det *effektiva* arbetsutbudet att öka endast långsamt i takt med att nya årsklasser träder in på arbetsmarknaden.

Det är vidare möjligt att reallöneminskningar vid tidigare minskningar i arbetskraftsefterfrågan motverkats av motstånd mot *nominella lönesänkningar*, men att det inte finns motsvarande nominella stelheter uppåt i samband med efterfrågeökningar (Calmfors [1998]; Agell & Lundborg [1999]). I så fall kommer en efterfrågeuppgång att snabbt översättas i löneökningar och inte att ge upphov till några mer betydande sysselsättningsökningar som via persistensmekanismer kan sänka jämviktsarbetslösheten. Ett näraliggande resonemang betonar skillnaden mellan förutsedda och oförutsedda makroekonomiska störningar. Tidigare negativa störningar kan delvis ha varit oförutsedda och behöver därför inte ha påverkat lönebildningen; en väntad ökning av den allmänna efterfrågan kan däremot snabbt komma att byggas in i förväntningarna och därför leda till löne- snarare än sysselsättningsökningar.

4 Arbetslöshet och tillväxt

En central fråga är sambandet mellan arbetslöshet och tillväxt. En vanlig uppfattning är att tillväxt automatiskt skapar fler jobb. Men samtidigt finns också föreställningen att en ökad produktivitet kan leda till att «jobben tar slut».

I debatten skiljer man ofta dåligt mellan produktionsökningar som beror på högre kapacitetsutnyttjande och sådana som beror på långsiktig tillväxt. Förändringar av arbetsmarknadsinstitutionerna som sänker lönekostnaderna (dvs förskjuter lönesättningssambandet nedåt) och därmed ökar sysselsättningen kommer självfallet att leda till en produktionsökning under själva anpassningsförloppet. Produktionsökningen kommer med viss tidseftersläpning att förstärkas av en successiv ökning av kapitalstocken, eftersom det blir mer lönsamt att investera när avkastningen på kapital ökar. Detta leder till produktivitetsökningar och att efterfrågan på arbetskraft ökar ytterligare (efterfrågekurvan för arbetskraft förskjuts successivt åt höger – jfr diskussionen kring figur 4.4 i avsnitt 1.2). Anpassningsprocessen fortgår tills kapitalavkastningen återställts till sin ursprungsnivå. Ökningen av kapitalstocken innebär att åtgärder som minskar löneökningstrycket reducerar reallönenivån mycket mindre (eller inte alls) på lång sikt än på kort sikt (Bean [1998]).

Det beskrivna anpassningförloppet innebär ett *engångslyft* av produktionsnivån. Sambandet mellan *långsiktig tillväxt* och arbetslöshet är mer komplicerat och har inte varit föremål för särskilt mycket forskning. Sambandet kan analyseras från flera olika utgångspunkter.

- Givna förändringar av tillväxttakten kan påverka arbetslösheten.
- Givna förändringar av tillväxtens inriktning kan påverka arbetslösheten.
- Arbetsmarknadsinstitutionerna kan via sina effekter på arbetslösheten indirekt påverka tillväxten.
- Arbetsmarknadsinstitutionerna kan genom *olika* mekanismer direkt påverka *både* arbetslöshet *och* tillväxt.

4.1 Givna förändringar av tillväxten

Det finns ingenting som tyder på att arbetslösheten påverkas av en successivt stigande produktivitet; i så fall borde arbetslösheten trendmässigt ha ökat

eller minskat under lång tid, vilket inte har inträffat. I vår modellram kan detta tolkas som att successivt högre produktivitet har förskjutit både efterfråge- och lönesättningssambandet uppåt. Förskjutningen av lönesättningssambandet skulle då bero på att reservationslönerna på sikt stiger i takt med produktiviteten. Detta kan också uttryckas som att det långsiktiga lönesättningssambandet i figur 4.2 är vertikalt. I så fall kommer produktivitetstillväxt att driva upp reallönerna utan bestående effekt på arbetslösheten. [267]

Vad som är sant är att en successivt stigande produktivitet över långa tidperioder lett till en förkortning av arbetstiden. När inkomsterna har stigit, har individerna valt att ta ut en del av standardstegringen i form av mer fritid. Detta är emellertid något helt annat än en ökning av arbetslösheten.

Resonemanget ovan avser en höjning av produktiviteten från en *nivå* till en annan. En svårare fråga är hur en höjning av (den framtida förväntade) *tillväxttakten* påverkar arbetslösheten. Det är troligt att effekten beror på tillväxtprocessens karaktär.

Man kan se på nyanställningar som investeringsbeslut. Ett företag tar på sig vissa anställningskostnader i utbyte mot en förväntad framtida intäktsström. Anta att produktivitetstillväxten sker jämnt över hela ekonomin, dvs i både gamla och nya produktionsanläggningar. En högre tillväxt gör då nyanställningar idag mer lönsamma, eftersom de framtida förväntade intäkterna ökar i förhållande till den omedelbara anställningskostnaden. Denna *kapitaliseringseffekt* - som är av samma slag som om realräntan sjunker - tenderar att öka sysselsättningen (Pissarides [1990])

En annan positiv effekt på sysselsättningen kan uppkomma därför att lönebildningen påverkas. Högre tillväxt innebär högre framtida reallöner. Detta ökar värdet av att ha arbete i förhållande till att vara arbetslös. Följaktligen bör löntagarna bli mer återhållsamma i sina lönekrav i syfte att undvika friställningar (Manning [1992]). [268]

Motsatta effekter kan emellertid uppstå om produktivitetstillväxten i stället uppstår genom s k « *creative destruction* .» Mekanismen är att lönenivån i hela ekonomin drivs upp när nya mer effektiva årgångar av kapital introduceras. Detta leder till att de äldsta årgångarna blir olönsamma och läggs ner. Högre tillväxt innebär en större produktivitetsskillnad mellan två givna årgångar och att den ekonomiska livslängden för varje årgång därför blir kortare. Följden blir mer «job destruction,» dvs ett större inflöde in i arbetslöshet av arbetskraft från nedlagda produktionsanläggningar. Denna direkta effekt ökar arbetslösheten. Till detta kommer en indirekt effekt: eftersom kapitalstockens

267.Resonemang av detta slag skulle också kunna påverka resonemangen i avsnitt 1.2 om sambandet mellan kapitalstock och jämviktsarbetslöshet. Man skulle med samma logik som här kunna hävda att minskningen av kapitalstocken i figur 4.4 borde leda till en förskjutning nedåt av lönesättningskurvan så att den långsiktiga jämviktsarbetslösheten inte påverkas. Det är emellertid en öppen fråga om lönesättningskurvan påverkas på samma sätt av trendmässiga ökningar av kapitalstock och produktivitet som av engångsanpassningar av kapitalstocken (vilka diskuterades i avsnitt 1.2). Det finns en tendens i litteraturen att anta att lönesättningskurvan påverkas mindre eller inte alls i det senare fallet.

268.Observera att diskussionen ovan gäller förutsedda förändringar av tillväxttakten. Vid en oförutsedd ökning av produktivitetsökningstakten kan det ta tid innan reallönestegringarna hinner anpassa sig. Detta kan medföra en positiv sysselsättningschock, precis som den minskade produktivitetstillväxten fr o m mitten av 70-talet kan ha gett upphov till en negativ sysselsättningschock (jfr avsnitt 3).

livslängd minskar, minskar också avkastningen på varje investering och därmed förknippade anställningar. Det skapas därför också färre jobb. Arbetslösheten ökar därmed också som en följd av att flödet in i sysselsättning minskar (Aghion & Howitt [1994]; Saint-Paul [1999]).

4.2 Produktivitetstillväxtens inriktning

En vanlig hypotes är att den tekniska utvecklingen medför att efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar i förhållande till arbetskraft med lägre utbildning (»skill-biased technical change»). Om lönerna är flexibla leder en sådan process till successivt växande löneskillnader. Dessa innebär starkare incitament för utbildning och ett successivt ökat utbud av högutbildade som åter tenderar att minska löneskillnaderna. Man kan därför se löneskillnaderna mellan hög- och lågutbildade som resultatet av en «kapplöpning» mellan den tekniska utvecklingen (som ökar efterfrågan på högutbildade) och utbildningssystemets produktion av alltmer välutbildad arbetskraft.

Under senare år har den tekniska utvecklingens effekter på lönestruktur och sysselsättning ägnats allt större uppmärksamhet (se t ex Freeman & Katz [1995]). Ökad relativ efterfrågan på högre utbildad arbetskraft tycks vara en viktig förklaring till de ökade löneskillnader som observerats i särskilt USA och Storbritannien. «Datorrevolutionen» har ofta setts som en pådrivande faktor i denna process.

Om lönerna för lågutbildade är reglerade, leder en minskning av efterfrågan i förhållande till utbudet för denna kategori inte till någon löneanpassning. I så fall kan den tekniska utvecklingen leda till högre arbetslöshet för lågutbildade och därmed också högre total arbetslöshet.

Det finns inte några starka empiriska belägg för att relativa efterfrågeförändringar än så länge varit en viktig förklaring till den ökade arbetslösheten i Europa. [269] Arbetslösheten har, i Sverige liksom i många andra länder, ökat även för relativt högutbildade grupper, vilket antyder att andra faktorer varit viktigare. Men det finns en potentiell risk att förskjutningar i efterfrågans sammansättning kan bli av större betydelse i framtiden om utbildningen inte håller jämna steg med den tekniska utvecklingen.

Efterfrågeförändringar till nackdel för lågutbildade har också aktualiserat frågor om den lämpliga politiken. Diskussionen har förts efter två linjer: öka utbildningen (minska utbudet av lågutbildade) respektive öka efterfrågan, t ex genom lägre arbetsgivaravgifter för lågutbildade (Nickell & Bell [1994]; Phelps [1994]). Även om man tror att *generella* sänkningar av arbetsgivaravgifterna har små sysselsättningseffekter, kan *selektiva* sänkningar vara verkningsfulla. Skälet är att lönerna för lågutbildade förmodligen är ganska stela: reglerade minimilöner och/eller bidragssystem som garanterar en minimistandard kan innebära ett golv för de lägsta lönerna. Om en oförmånlig efterfrågeutveckling pressat de lågutbildades löner mot ett sådant golv, behöver lägre arbetsgivaravgifter därför inte innebära ett utrymme för högre löner som förtar den kostnadssänkande effekten.

269.Se t ex Nickell & Bell [1994] och Card m fl [1995]

4.3 Arbetslöshetens effekt på tillväxten

Ett annat synsätt är att högre arbetslöshet i sig skulle kunna minska den långsiktiga tillväxten. Åtgärder som minskar arbetslösheten skulle då också leda till högre tillväxt. Detta kan inträffa i teoretiska modeller för s k endogen tillväxt. [270]

Ett sätt att resonera är följande (Daveri & Tabellini [1997]). Högre sysselsättning innebär högre inkomster i samhället. Vid given sparkvot leder därför högre sysselsättning till högre sparande. Högre sysselsättning innebär vidare att en given kapitalstock kombineras med fler anställda. Följden blir högre kapitalavkastning. Detta leder till att sparkvoten ökar. Kombinationen av högre inkomster och högre sparkvot innebär mer kapitalbildning och följaktligen också högre tillväxt.

På liknande sätt kan man argumentera för att lägre arbetslöshet leder till högre tillväxt därför att det blir mer lönsamt att investera i humankapital när detta kombineras med fler anställda med lägre utbildning. Högre sysselsättning kan också innebära mer ackumulation av humankapital om denna främst sker genom praktisk inlärning på arbetsplatserna (Aghion & Howitt [1994]; Daveri & Tabellini [1997]). I motsatt riktning verkar dock att högre sysselsättning kan innebära att arbetskraften i genomsnitt tillbringar kortare tid i utbildningssystemet. [271]

Resonemangen ovan bör främst ses som intressanta hypoteser. Det finns nästan ingen empirisk forskning på området. Daveri & Tabellini [1997] finner visserligen empiriskt stöd för att arbetslöshet påverkar tillväxten negativt, medan Nickell & Layard [1999] inte kan finna att institutionella faktorer som ökar arbetslösheten också minskar tillväxten.

4.4 Arbetsmarknadsinstitutionerna och tillväxten

En annan möjlighet är att institutioner som påverkar arbetslösheten också har direkta effekter på tillväxt och/eller produktionsnivå. Olson [1984] driver tesen att demokratiska samhällen gradvis tenderar att bli alltmer genomorganiserade i starka intressegrupper som av fördelningsskäl har ett egenintresse av att blockera de förändringar som krävs för hög tillväxt. Om detta ska kunna undvikas, krävs antingen stora omvälvningar som slår sönder organisationsstrukturen (som i Japan och Västtyskland efter andra världskriget eller i Storbritannien under Margaret Thatcher) eller att organisationerna är så breda att de beaktar de samhällsekonomiska konsekvenserna av sitt agerande (som i Sverige under 50- och 60-talen). Slutsatsen blir att arbetsmarknadsorganisationernas centraliseringsgrad kan påverka tillväxten på liknande sätt som sysselsättningen (jfr avsnitt 2), dvs att det kan finnas ett U-format samband.

Också andra resonemang kan föras. Företagen kan vara mindre benägna att investera om avtalsförhandlingarna sker på företagsnivå eftersom de inser att högre kapitalkostnader försvagar den egna förhandlingspositionen vid strejkhot från den egna personalen (Moene m fl [1993]). Om centraliserade avtal innebär mindre lönespridning mellan gamla och nya produktionsanläggningar, bör också strukturomvandlingstakten bli högre (Moene & Wallerstein [1992]). Samtidigt kan decentraliserade förhandlingar ha positiva incita-

270.Se te x Agell [1999], Calmfors & Persson [1999], Persson [1999] och Svedberg [1999].
271.Se också Storesletten & Zilibotti [1999].

mentseffekter på de anställdas arbetsinsatser, eftersom de innebär att högre produktivitet i ett enskilt företag slår igenom på lönenivån där (Moene m fl [1993]). Decentralisering ger också de enskilda företagen större möjligheter att välja de lönenivåer som ger störst incitament till effektivitet (Ramaswamy & Rowthorn [1992]).

Teorin ger således inte någon klar vägledning när det gäller sambandet mellan å ena sidan centralisering av avtalsförhandlingar/facklig organisationsgrad och å andra sidan tillväxt/produktionsnivå. Det gör inte heller den empiriska forskningen. Det finns visst stöd för ett U-format samband mellan arbetsmarknadsorganisationernas centralisering och tillväxten, [272] men det finns också studier som inte finner något sådant samband. [273] Det finns också en del stöd för att produktivitetsnivå/produktivitetstillväxt, utgifter för forskning och utveckling samt investeringar påverkas negativt av en hög facklig organisationsgrad, men resultaten är inte entydiga (Nickell & Layard [1999]).

Högt anställningsskydd kan också påverka produktiviteten. Negativa effekter uppkommer på grund av att strukturomvandlingen bromsas. Höga uppsägningskostnader förlänger nämligen livslängden på varje årgång kapital, eftersom det inte lönar sig att ta kostnaderna för nedläggning förrän driftskostnaderna överstiger intäkterna med viss marginal (Saint-Paul [1999]). Men högt anställningsskydd kan också ha positiva produktivitetseffekter genom att personalomsättningen minskar (OECD [1994]). Det empiriska kunskapsunderlaget är dock magert.

5 Arbetslöshetens politiska ekonomi

Avsnitt 2 betonade hur olika institutioner på arbetsmarknaden sannolikt bidrar till hög arbetslöshet. En rad förslag om arbetsmarknadsreformer har framförts av ekonomer. [274] Men det politiska motståndet är starkt. Arbetslöshetens *politiska ekonomi* , dvs att förstå de politiska förutsättningarna för låg arbetslöshet, har därför blivit ett viktigt forskningsområde. Även om detta ännu är mindre etablerat än många andra områden inom arbetsmarknadsekonomin, så har ett antal intressanta teoretiska hypoteser formulerats.

5.1 Fördelningskonflikter

Det finns en omfattande litteratur om hur konflikter om inkomstfördelningen kan utgöra en grundläggande restriktion för sysselsättningspolitiken. Orsaken är att åtgärder som minskar arbetslösheten också kan omfördela inkomster så att stora grupper blir förlorare.

En första aspekt gäller inkomstfördelningen mellan *anställda* och *kapitalägare* . Denna bestäms av parternas relativa styrka i löneförhandlingarna. Eftersom de som har anställning utgör den politiska majoriteten är det naturligt att dessa använder sig av den politiska processen för att skapa arbetsmarknadsinstitutioner som ger dem en så stor andel av produktionsresultatet

272.Se t ex Heitger [1987] och Dowrick [1992].
273.Nickell & Layard [1999] finner inget samband, medan Grier [1997] finner att långt driven decentralisering främjar tillväxten.
274.Se t ex OECD [1994], Alogoskoufis m fl [1995], Lindbeck [1996] och Modigliani m fl [1998].

som möjligt. Det är sannolikt att sådana faktorer påverkar t ex utformningen av arbetslöshetsförsäkringen (Saint-Paul [1996]), omfattningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Fredriksson [1997]) samt konfliktregler och regleringar som har betydelse för den fackliga organisationsgraden. Från detta perspektiv kan det vara rationellt för löntagarna med institutioner som leder till så höga reallönenivåer att det uppstår arbetslöshet.

Forskningen har emellertid främst fokuserat på intressekonflikten mellan *sysselsatta «insiders»* och *arbetslösa «outsiders»* . Ett exempel är lagstadgat anställningsskydd (Saint-Paul [1993]). De anställda har rimligen ett större intresse än de arbetslösa av höga uppsägningskostnader. Sådana innebär att såväl uppsägningar som nyanställningar minskar. Men värdet av en mindre risk för uppsägning är högre för den som har ett jobb idag än för den som är arbetslös (och kan få ett jobb först i framtiden). Samtidigt är nackdelen av en lägre sannolikhet för nyanställningar större för den som är arbetslös idag än för den som har ett jobb (och riskerar att bli arbetslös först i framtiden).

Eftersom de anställda utgör den politiska majoriteten, kan de blockera reformer som minskar uppsägningskostnaderna och som skulle gynna de arbetslösa. Ett sätt att få acceptans för sådana förändringar kan dock vara att låta reformerna gälla endast för nyanställda men behålla det tidigare anställningsskyddet för redan anställda. Ett sådant tudelat anställningsskydd infördes i Spanien 1984 när möjligheterna till tidsbegränsade anställningar vidgades. Ett hinder kan dock vara att den politiska majoriteten inser att ett sådant system successivt kommer att förändra majoritetsförhållandena: de tidigare anställda blir så småningom färre än summan av anställda med tidsbegränsade kontrakt och arbetslösa. De senare grupperna skulle då kunna avskaffa insidergruppens höga anställningsskydd. För att få de redan sysselsatta att acceptera ett lägre anställningsskydd för nyanställda kan det därför vara nödvändigt att förse de tidsbegränsade anställningskontrakten med en klausul som efter viss tid omvandlar dem till kontrakt med högre uppsägningskostnader.

«Insiders» kan vidare ha större intresse än «outsiders» av regler som ökar den fackliga sidans förhandlingsstyrka och därmed leder till högre löner och lägre sysselsättning. På likande sätt kan alltför effektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha negativa effekter för «insiders»: om de leder till att långtidsarbetslösa aktiveras, ökar ju konkurrensen om de tillgängliga arbetena, och lönerna för de redan sysselsatta pressas nedåt (Saint-Paul [1995]). [275]

Det är också möjligt att «insiders» benägenhet att acceptera arbetsmarknadsreformer är mer knuten till ökningar av arbetslösheten än till en hög arbetslöshet i sig. Orsaken är att de anställdas risk att bli arbetslösa är stor i perioder när arbetslösheten ökar medan en hög arbetslöshet i sig spelar mindre roll sedan arbetslöshetsnivån väl stabiliserats (Saint-Paul [1996]). Denna hypotes får visst stöd av att politiskt missnöje och regeringsskiften (som kan

275.I motsatt riktning verkar att arbetsmarknadspolitiska åtgärder som minskar arbetslösheten leder till minskade kostnader för arbetslöshetsersättningar och större skatteintäkter, vilket gynnar också «insiders». Men om arbetskraftsefterfrågan är tillräckligt oelastisk (dvs ökar endast litet om reallönen faller), så kommer denna skatteeffekt att domineras av konkurrenseffekten.

leda till reformer) tycks samvariera med *ökningar* av arbetslösheten men inte med höga arbetslöshetsnivåer i sig (Saint-Paul [1993]).

Intressekonflikterna mellan «insiders» och «outsiders» är av annan karaktär när det gäller arbetslöshetsförsäkringen (Wright [1986]). Båda grupperna gynnas av att inkomsterna utjämnas mellan sysselsättning och arbetslöshet. Men de arbetslösa, som redan i nuläget uppbär arbetslöshetsersättning, bör föredra en högre ersättningsnivå än de sysselsatta, som i nuläget får stå för kostnaderna och kan komma att dra nytta av försäkringen först i framtiden. De sysselsatta bör vara mer intresserade av hög arbetslöshetsersättning i perioder när sysselsättningen minskar och den egna risken att bli arbetslös därför är stor. Vid stabilt hög arbetslöshet kan det däremot ligga i de sysselsattas intresse att minska arbetslöshetsersättningen. Orsaken är att avgifterna till försäkringen annars kan bli mycket höga. Dessa hypoteser har visst empiriskt stöd (Di Tella & MacCulloch [1996]). De stämmer också med observationen att reducerad arbetslöshetsersättning i olika länder i regel motiverats med budgetskäl snarare än med argument om arbetsmarknadens funktionssätt.

Det kan också finnas fördelningskonflikter mellan olika grupper av sysselsatta. Lönerna för *högutbildade* påverkas förmodligen mycket mindre av regleringar som påverkar fackets ställning och av arbetslöshetsförsäkringen än lönerna för *lågutbildade* . De högutbildade kan följaktligen gynnas av arbetsmarknadsreformer, därför att de minskar arbetslösheten bland lågutbildade och därmed de kostnader för denna som måste betalas av de högutbildade via skatterna. [276] Högutbildade «insiders» kan därför delvis ha gemensamma intressen med lågutbildade arbetslösa och aktieägare (som till stor del utgörs av högutbildade) av vissa arbetsmarknadsreformer (Alogoskoufis m fl [1995]). Det kan dock vara svårt att åstadkomma en koalition mellan dessa grupper i arbetslöshetsfrågan eftersom intressena sannolikt divergerar i många andra politiska frågor.

5.2 Kompenserande transfereringar

Arbetsmarknadsreformer som leder till lägre arbetslöshet och högre produktion gör det i princip möjligt att öka levnadsstandarden för alla. Den *teoretiska* lösningen när samhällsekonomiskt effektiva förändringar blockeras av att vissa grupper blir förlorare är därför att kompensera dessa. Ett sätt att försöka åstadkomma en politisk majoritet för arbetsmarknadsreformer i länder med hög arbetslöshet skulle därför kunna vara att kombinera reformerna med *direkta inkomstöverföringar* från vinnarna till dem som annars skulle bli förlorare. Enligt vår analys skulle dessa inkomstöverföringar i så fall ske från aktieägare, högavlönade och arbetslösa som får jobb till redan tidigare sysselsatta låg- och medelinkomsttagare. Väljarna skulle med andra ord vid ett och samma tillfälle behöva ta ställning till ett brett paket av åtgärder som innefattar både arbetsmarknadsreformer och inkomstöverföringar.

276.De högutbildades fördelar av reformer är ännu större om hög- och lågutbildade är, som det ibland hävdas, komplement i efterfrågan (Saint-Paul [1996]. Det skulle innebära att lägre löner för lågutbildade, som ökar deras sysselsättning, leder till högre efterfrågan och högre löner för högutbildade. Det empiriska stödet för denna hypotes är emellertid oklart. Hamermesh [1993] sammanfattar ett antal studier som tycks tyda på att hög- och lågutbildade är substitut. Denna slutsats gäller dock endast vid given produktion.

Det mest näraliggande är att försöka kompensera förlorarna genom *löpande* inkomstöverföringar via skatter och bidrag. De mer eller mindre explicita överenskommelser om skattesänkningar i syfte att bidra till lägre löneökningar som gjorts i en del länder - t ex Norge och Irland - kan kanske tolkas på detta sätt. Sådana inkomstöverföringar kan dock innebära *trovärdighetsproblem* : de sysselsatta kan vara obenägna att acceptera grundläggande institutionella förändringar av t ex spelreglerna för avtalsförhandlingar om de inte litar på att samtidigt beslutade skatte- och bidragsförändringar ska bli bestående (Alogoskoufis m fl [1995]). Trovärdighetsproblemen bör vara mindre vid inkomstöverföringar av *engångskaraktär.* Men det är inte uppenbart hur sådana kan utformas. En tänkbar möjlighet är skattesubventioner till företag som ger anställda med viss anställningstid vinstandelar eller möjlighet att förvärva aktier på förmånliga villkor. Ett sådant program kan utformas så att det gynnar låg- och medelinkomsttagare. Ett breddat ägande har också den fördelen att incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen eventuellt kan stärkas när ökade vinster i större utsträckning tillfaller löntagarna.

Politisk-ekonomiska argument talar också för att avregleringar på produktmarknaderna bör genomföras parallellt med arbetsmarknadsreformer. Det finns nämligen en del som talar för att ökad konkurrens på produktmarknaderna – förutom att öka sysselsättningen – också leder till en positiv nettoeffekt på den allmänna reallönenivån. [277] Om arbetsmarknadsreformer kombineras med reformer av produktmarknaderna minskas därför kravet på reallönesänkningar.

5.3 Ekonomisk och politisk komplementaritet

En aspekt som har uppmärksammats är möjligheten till s k *komplementaritet* mellan olika åtgärder för att öka sysselsättningen, dvs att effekten av en åtgärd kan förstärkas av om andra vidtas samtidigt. Hypotesen är att totaleffekten blir större än summan av de partiella effekterna, eftersom varje enskild åtgärd blir effektivare när också andra vidtas. Om detta stämmer, förstärks slutsatsen att ett brett paket kan vara nödvändigt för att få politisk acceptans för åtgärder mot arbetslösheten: åtgärderna behöver inte bli lika omfattande om de är mer effektiva.

Coe & Snower [1997] och Orzag & Snower [1998] hävdar att det finns viktiga komplementariteter mellan t ex skatter och arbetslöshetsersättning. Lägre arbetslöshetsersättning gör de arbetslösa mer benägna att söka aktivt efter arbete, och detta incitament kan förstärkas av skattesänkningar som gör arbetsgivarna mer benägna att nyanställa. På liknande sätt kan arbetsgivarnas incitament till nyanställningar vid skattesänkningar förstärkas om lägre arbetslöshetsersättning samtidigt får de arbetslösa att söka mer aktivt.

Det finns ännu knappast någon empirisk forskning om betydelsen av komplementariteter, och det är oklart hur specifika de antaganden som leder fram till slutsatserna i teoretiska modeller är (Holmlund [1998]). Samtidigt går det att hitta exempel på troliga komplementariteter. Om t ex arbetslöshet-

277.Som diskuterades i avsnitt 2.3 kan reformer av produktmarknaderna förväntas förskjuta både efterfrågekurvan uppåt och lönesättningskurvan nedåt. Rimliga antaganden om storleksordningen på olika parametervärden leder dock till slutsatsen att reallönenivån i ekonomin med stor sannolikhet ökar (Nickell m fl [1994], Haffner m fl [1999]).

sersättningen är så hög att det inte lönar sig att ta vissa arbeten, är sannolikt inte arbetsmarknadspolitiska åtgärder som gör de arbetslösa mer lämpade för arbetena i fråga effektiva. Och om de arbetslösa saknar kompetens för vissa jobb, är det antagligen poänglöst att stärka incitamenten att ta dessa genom att sänka arbetslöshetsersättningen.

Sambandet mellan anställningsskydd och spelreglerna för avtalsförhandlingar kan utgöra ett exempel på *politisk* komplementaritet, dvs att den politiska acceptansen för en åtgärd beror på om också andra vidtas. De anställda har mer att vinna på regler som förlänger den genomsnittliga anställningstiden om lönerna är höga (Saint-Paul [1999]). Åtgärder som minskar arbetstagarnas relativa förhandlingsstyrka kan därför också minska det politiska stödet för höga uppsägningskostnader.

Det verkar särskilt rimligt med komplementaritet mellan efterfrågepolitik och arbetsmarknadsreformer. Även om sådana reformer sänker jämviktsarbetslösheten kan det ta lång tid innan detta slår igenom på den faktiska arbetslösheten. Ett viktigt skäl är stela nominallöner. Arbetstagarna kan vara beredda att acceptera lägre *real* löner som en följd av arbetsmarknadsreformerna, men de kan vara ovilliga att göra detta genom *nominal* lönesänkningar. Om penning- och finanspolitiken utformas så att inflationen tillåts sjunka mycket lågt eller det rent av uppstår deflation, kan det därför bli omöjligt att på kort sikt uppnå de reallönesänkningar som krävs för mer betydande sänkningar av arbetslösheten. Om arbetslösheten sjunker endast långsamt, kan vinsterna av reformerna upplevas ligga alltför långt fram i tiden för att en regering ska vara villig att ta de politiska kostnaderna för dessa (Bean [1998]; Calmfors [1998]).

5.4 Tendens bevara status quo

Ett ytterligare hinder för arbetsmarknadsreformer kan vara en strävan efter *status quo* . Det kan finnas ett naturligt intresse hos dem som administrerar existerande system på arbetsmarknaden att bevara dem i invanda former. Förslag om mer radikala förändringar riskerar därför att möta starkt motstånd. För att en regering ska våga «köra över» ett sådant motstånd krävs förmodligen en stark övertygelse. Ett annat skäl för en *status quo* -tendens kan vara att medianväljaren (en sysselsatt i mitten av inkomstfördelningen) påverkas ganska litet av arbetsmarknadsreformer, även om vissa grupper gör stora vinster (aktieägare, arbetslösa och de mest högutbildade) eller stora förluster (lågutbildade sysselsatta). [278]

Tendensen att bevara *status quo* kan också bero på *osäkerhet* hos de enskilda individerna om de kommer att vinna eller förlora på reformer (Fernandez & Rodrik [1991]). Anta att det finns tre grupper i ekonomin: A (högutbildade sysselsatta), B (lågutbildade sysselsatta) och C (arbetslösa). Dessa ska ta ställning till en framtida arbetsmarknadsreform. A antas vinna 3, B förlora 5 och C vinna 4. Den totala samhällsekonomiska vinsten blir då 2. Om grupperna är lika stora och alla med säkerhet vet vilken grupp de kommer att tillhöra, finns det en politisk majoritet för en reform. Men detta behöver inte gälla under osäkerhet. Anta att man med säkerhet vet vilka som kommer att vara i grupp A när reformen genomförts, men att det är 50 % chans för

278.Se Alogoskoufis m fl [1995] och Saint-Paul [1996].

övriga att befinna sig i antingen grupp B eller C. För de två senare grupperna blir det en *förväntad förlust* av reformen, eftersom 0,5 x (-5) + 0,5 x 4 = – 0,5. Följaktligen finns det under osäkerhet en majoritet emot en reform.

Ett annat skäl för *status quo* kan vara att arbetstagarna anpassat sig till existerande regler (Hassler m fl [1999]). Om arbetskraften är högt specialiserad är det mer ofördelaktigt att byta yrke vid arbetslöshet. Därför kan en majoritet föredra en generös arbetslöshetsförsäkring som gör det möjligt att vid arbetslöshet söka länge efter arbeten som motsvarar tidigare kunskaper. Men en generös försäkring gör i sin tur specialisering mer lönsam, vilket ytterligare ökar stödet för en generös försäkring osv. Den andra sidan av detta är att om förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen minskar, så kommer acceptansen för detta att öka över tiden i takt med att arbetskraftens specialisering minskar.

5.5 Tidsinkonsistens

Ett annat problem är s k *tidsinkonsistens* , dvs att beslutsfattare kan ha incitament att välja en olämplig politik om de fattar sina beslut efter det att övriga aktörer i ekonomin bestämt sitt agerande. Sådana resonemang har använts för att förklara varför penningpolitiken kan bli alltför expansiv om den står under regeringens direkta kontroll. Man kan resonera på samma sätt när det gäller t ex den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Calmfors [1995]; Johansson [1998]).

Anta att en stor volym sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska åtgärder leder till en press uppåt på lönerna. Det kan då ligga i samhällets intresse att dra ner åtgärdsvolymen för att sänka lönenivån och därmed skapa flera reguljära jobb. Anta att en sådan minskning beslutas och att parterna på arbetsmarknaden därför sluter avtal om lägre löner. När detta har skett framstår emellertid vinsten av att ändå hålla åtgärdsvolymen uppe som stor för regeringen: detta sänker den öppna arbetslösheten utan att längre driva upp lönerna. Arbetsmarknadens parter inser dock att regeringen har just dessa incitament. Därför kommer en beslutad minskning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte att vara trovärdig och lönebildningen inte att påverkas. Ekonomin fastnar i en dålig jämvikt med stor volym arbetsmarknadspolitiska åtgärder och låg reguljär sysselsättning.

Denna analys kan vara en del av förklaringen till att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i Sverige hamnat på en så hög nivå. Resonemanget kan också tillämpas på möjligheterna att idag lyfta arbetslöshetsförsäkring under mycket långa perioder. Formellt är den maximala ersättningsperioden i Sverige 14 månader, men i praktiken har arbetslöshetsersättningen varit evig, eftersom placering i åtgärder regelmässigt används för att återkvalificera deltagarna till nya ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. Ett skäl för att införa en begränsning av möjligheterna att på detta sätt återkvalificera sig (en *bortre parantes* i arbetslöshetsförsäkringen enligt vedertagen svensk terminologi) är att det skulle bidra till fler jobb (se avsnitten 2.1 och 2.2). Det finns därför ett starkt incitament för en regering att infõra en sådan bortre parantes(så har också skett två gånger under 90-talet). Men även om sysselsättningen skulle öka, kommer det ändå att ske många utförsäkringar. Det finns därför också ett starkt incitament för en regering att inte stå fast vid ett sådant beslut om en bortre parentes (vilket likaså inträffat två gånger i Sverige under 90-talet). Detta inser såväl fackliga organisationer som enskilda

arbetssökande och deras beteende kommer därför inte att påverkas av ett beslut om en sådan begränsning i arbetslöshetsförsäkringen. Följaktligen blir en sådan svår att genomföra.

6 Ekonomisk-politiska slutsatser

Vi har försökt ge en rättvisande bild av vad vi tror oss veta om arbetslöshetens orsaker. Våra kunskaper är ofullständiga. Vi vet inte hur stor del av arbetslösheten som är cyklisk och hur långa anpassningsförloppen är vid makroekonomiska störningar. Vi har inte heller någon exakt kunskap om hur jämviktsarbetslösheten påverkas av olika arbetsmarknadsinstitutioner och eventuellt också av den allmänna efterfrågeutvecklingen. Men det finns också viktiga slutsatser som vi kan dra.

- Det finns betydande stöd för att en lägre ersättningsnivå och kortare ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen minskar arbetslösheten.
- En tydligare koppling mellan arbetslöshetens nivå och egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkringen på olika avtalsområden verkar troligen lönedämpande och ökar därmed sysselsättningen.
- En minskning av volymen sysselsättningsskapande åtgärder bidrar förmodligen till fler reguljära jobb. Det gäller särskilt när placeringar i åtgärder används för att kvalificera deltagarna för nya ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen.
- Både reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning är viktiga för att upprätthålla balans mellan utbud och efterfrågan för olika utbildningskategorier.
- Regler som begränsar konflikträtten, t ex inskränkningar av rätten till sympatistrejker eller krav på proportionalitet mellan en stridsåtgärd och konsekvenserna för motparten, liksom förändringar i de regelsystem som idag främjar fackligt medlemskap och kollektivavtal, bidrar sannolikt till lägre löneökningstryck och därmed till högre sysselsättning.
- I varje fall vissa typer av skattesänkningar bör ha positiva effekter på sysselsättningen. Det gäller t ex skattesänkningar på *arbetsinkomster* som ökar inkomstskillnaden mellan att ha och att inte ha arbete. Vidare kan lägre arbetsgivaravgifter för lågavlönade väntas ha effekt redan på kort sikt. Detsamma gäller förmodligen lägre moms eller arbetsgivaravgifter för hushållsnära tjänster.
- Koordinerade löneförhandlingar tycks i en del länder - som Nederländerna, Norge och Irland - ha bidragit till att hålla tillbaka löneutvecklingen, men det är också sannolikt att återhållsamhet i lönebildningen kan uppnås genom långtgående decentralisering.

Det är mindre klart om förändringar i arbetsrätten har någon effekt på arbetslöshetens genomsnittliga nivå över konjunkturcykeln, även om sysselsättningsvariationerna blir mindre. Men mindre strikt anställningsskydd kan väntas leda till en större omsättning på jobb, vilket innebär att arbetslöshetstiderna blir kortare och att långtidsarbetslösheten minskar. När det gäller arbetstidsförkortning är stödet mycket svagt för att en sådan kan ha någon betydande effekt på arbetslösheten.

Resonemang som liknar våra har fått många ekonomer att rekommendera arbetsmarknadsreformer av samma slag som i punkterna ovan. Även om osäkerheten om den kvantitativa storleksordningen av olika effekter är stor, är sannolikheten betydande för att ett sådant åtgärdspaket kan vara verkningsfullt för att åstadkomma en bestående ökning av sysselsättningen. Men det är också klart att många av åtgärderna kan innebära betydande inkomstomfördelningar från låg- och medelavlönade som redan har jobb till arbetslösa som får jobb, aktieägare och högavlönade.

Om ett effektivt sysselsättningsprogram i länder med hög arbetslöshet ska få politiskt stöd måste fördelningskonflikterna tas på allvar. Man kan behöva *kompensera* dem som annars skulle bli förlorare. Inkomstöverföringar via skatter och bidrag kan därför ibland utgöra nödvändiga inslag i en politik mot arbetslösheten. Till viss del kan skattesänkningar för arbetande låginkomsttagare - som också kan väntas främja sysselsättningen - spela en sådan roll. Det är viktigt att möjligheterna att kompensera förlorarna på arbetsmarknadsreformer inte spelas bort genom skattesänkningar som inte samordnas med arbetsmarknadsreformer. En annan väg kan vara att kombinera arbetsmarknadsreformer med åtgärder i syfte att åstadkomma ett breddat ägande som inriktas på låg- och medelinkomsttagare och med avregleringar som ökar konkurrensen på produktmarknaderna.

Också efterfrågepolitiken är central. En penning- och finanspolitik som ser till att inflationen inte faller alltför nära noll kan eventuellt bidra till en permanent lägre arbetslöshet. Om en del av arbetslösheten är efterfrågebetingad eller om det finns en direkt koppling mellan efterfrågebetingad arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet, kan högre efterfrågan direkt bidra till lägre arbetslöshet på sikt. Det förefaller dock osannolikt att nuvarande höga arbetslöshet i flertalet västeuropeiska länder varaktigt skulle kunna elimineras enbart genom att den samlade efterfrågan tillåts öka. Risken är stor att en efterfrågebetingad sysselsättningsuppgång endast blir tillfällig, på grund av att den utlöser sådana pris- och lönestegringar att arbetslösheten ökar igen. Det finns därför goda skäl att samordna efterfrågepolitiken med arbetsmarknadsreformer. Sådana ökar chansen att högre efterfrågan ska öka sysselsättningen utan att skapa inflationstendenser. Samtidigt kan efterfrågepolitiken påskynda effekterna av arbetsmarknadsreformer, vilket bör göra det lättare att få politisk acceptans för dessa. Möjligheterna till detta ökar om centralbankerna verkligen kan göra det trovärdigt att de kommer att svara på arbetsmarknadsreformer med lättare penningpolitik.

En sista fråga gäller sambandet mellan arbetslöshet och tillväxt. I det korta perspektivet innebär givetvis lägre arbetslöshet högre produktion. Sambandet på lång sikt är mer oklart. Det finns skäl för att högre tillväxt kan bidra till högre sysselsättning, men det kan också tänkas att arbetslösheten ökar om högre tillväxt innebär snabbare strukturomvandling. Det är även möjligt att högre sysselsättning innebär starkare incitament för kapitalbildning, men man har än så länge inte påvisat några tydliga empiriska samband mellan arbetslöshet och långsiktig tillväxt. Man bör därför inte räkna med att en politik som leder till högre tillväxt automatiskt minskar arbetslösheten eller att en politik som minskar arbetslösheten automatiskt leder till högre tillväxt.

Referenser

Agell, J, [1999], «Välfärdsstat, tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet», i Calmfors, L, & Persson, M (red), *Tillväxt och ekonomisk politik* , Studentlitteratur.

Agell, J, & Lundborg, P, [1999], «Survey Evidence on Wage Rigidity and Unemployment: Sweden in the 1990s», Working Paper 1999:2, IFAU, Uppsala.

Aghion, P, & Howitt, P, [1994], «Growth and Unemployment», *Review of Economic Studies* , vol 61.

Akerlof, G, Dickens, W, & Perry, G, [1996], «The Macroeconomics of Low Inflation», *Brookings Papers on Economic Activity* 1.

Alogoskoufis, G m fl, [1995], *Unemployment: Choices for Europe. Monitoring European Integration 5,* London: Center for Economic Policy Research.

Assarsson, B, & Jansson, P, [1998], «Unemployment Persistance: The Case of Sweden», *Applied Economics Letters* , vol 5.

Ball, L, [1997], «Disinflation and the NAIRU», i Romer, C, & Romer, D, (red) *Reducing Inflation: Motivation and Strategy* , Chicago: University of Chicago Press.

Bean, C, [1994], «European Unemployment: A Survey», *Journal of Economic Literature* , vol 32.

Bean, C, [1998], «The Interaction of Aggregate-Demand Policies and Labour-Market Reform», *Swedish Economic Policy Review* , vol 5, nr 2.

Blanchard, O, & Summers, L, [1986], «Hysteresis and the European Unemployment Problem», i Fischer, S, (red), *NBER Macroeconomics Annual* , Cambridge: MIT Press.

Blanchard, O, & Wolfers, J, [1999], «The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence», Cambridge: MIT.

Bovenberg, L, Graafland, J, & de Mooij, R, [1998], «Tax Reform and the Dutch Labor Market: An Applied General Equilibrium Approach», Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Calmfors, L, [1985], «Work Sharing, Employment and Wages», *European Economic Review* , vol 27.

Calmfors, L, [1991], «Lönerna, sysselsättningen och den ekonomiska politiken», *Ekonomisk Debatt* , årg 19, nr 4.

Calmfors, L, [1993], «Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey,» *OECD Economic Studies* , No 21.

Calmfors, L, [1994], «Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features», *OECD Economic Studies* , No 22.

Calmfors, L, [1995], «Labour Market Policy and Unemployment», *European Economic Review* , vol 39.

Calmfors, L, [1995], «What Can We Expect from Active Labour Market Policy?», *Konjunkturpolitik* , No. 43.

Calmfors, L, [1998], «Macroeconomic Policy, Wage Setting and Employment – What Difference Does the EMU Make?», *Oxford Review of Economic Policy* , nr 3.

Calmfors, L, & Driffill, J, [1988], «Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance», *Economic Policy* , nr 6.

Calmfors, L, & Nymoen, R, [1990], «Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries», *Economic Policy* 11.

Calmfors, L, & Skedinger, P, [1995], «Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden», *Oxford Review of Economic Policy* , nr 7.

Calmfors, L, & Persson, M, [1999], «Tillväxt och ekonomisk politik – en översikt», i Calmfors, L, & Persson, M (red), *Tillväxt och ekonomisk politik* , Studentlitteratur.

Card, D, Kramarz, F, & Lemieux, T, [1995], «Changes in the Relative Structure of Wages and Employment: A Comparison of the United States, Canada, and France», Industrial Relations Section, Princeton University, Working Paper No. 355.

Carling, K, Edin, P-A, Harkman, A, & Holmlund, B, [1996], «Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden», *Journal of Public Economics* , vol 59.

Carling, K, Holmlund, B, & Vejsiu, A, [1999], «Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990's», Working Paper 1999:20, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Carruth, A, Hooker, M, & Oswald, A, [1998], «Unemployment Equilibria and Input Prices: Theory and Evidence from the United States» *Review of Economics and Statistics* , vol 80.

Coe, D, & Snower, D, [1997], «Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform», *IMF Staff Papers* 44:1.

Dahlberg, M, & Forslund, A, [1999], Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Forskningsrapport 99:6.

Daveri, F, & Tabellini, G, [1997], «Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries», CEPR Discussion Paper No 1681, augusti.

Di Tella, R, & MacCulloch, R, [1996], «The Determination of Unemployment Benefits», University of Oxford, Applied Discussion Paper Series.

Dowrick, S, [1992], «Wage Bargaining Systems and Productivity Growth in OECD Countries», *Economic Planning Advisory Council Background Paper* nr 26, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Edin P-A, & Holmlund, B, [1993], «Effekter av anställningsskydd», i SOU 1993:32 *Ny anställningsskyddslag* , Stockholm: Allmänna Förlaget.

Elmeskov, J, [1994], «Nordic Unemployment in a European Perspective», *Swedish Economic Policy Review* , vol 1, nr 1–2.

Elmeskov, J, Martin, J, & Scarpetta, S, [1998], «Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences», *Swedish Economic Policy Review* , vol 5, nr 2.

Fernandez, R, & Rodrik, D, [1991], «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty», *American Economic Review* , vol 81, nr 5.

Forslund, A, [1991],«Price and Wage Setting Under Imperfect Competition», doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Forslund, A, [1992], *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik* , Bilaga 7, 1992 års Långtidsutredning, Allmänna Förlaget.

Forslund, A, [1995],«Unemployment: Is Sweden Still Different?», *Swedish Economic Policy Review,* vol 2.

Forslund, A, [1996],«Direkta undantängningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder», Rapport till Riksdagens Revisorer.

Forslund, A, & Krueger, A, [1997],«An Evaluation of Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom», i Freeman, R, Topel, R & Swedenborg, B, (red), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model.* SNS Förlag.

Fredriksson, P, [1997], *Education, Migration and Active Labor Market Policy* , Department of Economics, Uppsala University Economic Studies 28

Freeman, R, & Katz, L, (red), [1995], *Differences and Changes in Wage Structures* , Chicago: University of Chicago Press.

Gottfries, N, & Horn, H, [1987],«Wage Formation and the Persistence of Unemployment», *Economic Journal* , vol 97.

Grier, K B, [1997],«Governments, Unions and Economic Growth», i Bergström , V (red), *Government and Growth* , Oxford. Clarendon Press.

Haffner, R C G, Nickell, S, Nicoletti, G, Scarpetta, S, & Zoega, G, [1999], European Integration, Liberalisation and Labour Market Performance, A report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti.

Hamermesh, D, [1993], *Labor Demand* , Princeton University Press.

Harkman, A, [1997],«Arbetslöshetsersättning och arbetslöshetstid – vilken effekt hade sänkningen från 90 till 80 procents ersättningsnivå?», i Harkman, A, m fl [1997], *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt* , Arbetsmarknadsstyrelsen.

Hassler, J, Rodriguez Mora, J, Storesletten, K, & Zilibotti, F, [1999],«Equilibrium Unemployment Insurance», Institute for International Economic Studies Seminar Paper nr 665.

Heitger, B [1987],«Corporatism, Technologial Gaps and Growth in OECD Countries», *Weltwirtschaftliches Archiv* 123.

van Heylen, F, [1993],«Labour Market Structures, Labour Market Policy and the Characteristics of Wage Formation in the OECD», *Labour* , vol 7.

Holden, S, [1996], The Unemployment Problem: a Norwegian Perspective, Department of Economics, University of Oslo.

Holden, S, [1998], Wage Drift and the Relevance of Centralised Wage Setting, *Scandinavian Journal of Economics* , vol 100.

Holden, S, & Nymoen, R, [1999], Measuring Structural Unemployment: NAWRU estimates in the Nordic Countries, Department of Economics, University of Oslo.

Holden, S, & Raaum, O, [1991],«Wage Moderation and Union Structure», *Oxford Economic Papers* , vol 43.

Holmlund, B, [1989],«Wages and Employment in Unionized Economies: Theory and Evidence», i Holmlund, B, Löfgren, K-G, Engström, L (red), *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration* , FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford: Clarendon Press.

Holmlund, B, [1991],«Unemployment Persistence and Insider-Outsider Forces in Wage Determination», Working Paper No. 92, Department of Economics and Statistics, OECD.

Holmlund, B, [1998],«Comment on Mike Orszag and Dennis Snower: Anatomy of Policy Complementarities», *Swedish Economic Policy Review* , vol 5.

Holmlund, B, & Kolm, A-S, [1995],«Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence», *Swedish Economic Policy Review* , vol 2.

Holmlund, B, & Kolm, A-S, [1998],«Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?», *Ekonomisk Debatt* , årg 26, nr 4.

Holmlund, B, & Lundborg, P, [1988],«Unemployment Insurance and Union Wage Setting», *Scandinavian Journal of Economics* , vol 90.

Holmlund, B, & Lundborg, P, [1989],«Unemployment Insurance Schemes for Reducing the Natural Rate of Unemployment», *Journal of Public Economics* , vol 38.

Holmlund, B, & Lundborg, P, [1999],«Wage Bargaining, Union Membership, and the Organization of Unemployment Insurance», *Labour Economics* , vol 6.

Hunt, J, [1999],«Has Work-Sharing Worked in Germany?», *Quarterly Journal of Economics* , vol 114.

Johansson, Å, [1998]«The Interaction Between Labor Market Policy and Monetary Policy: An Analysis of Time Inconsistency Problems,» mimeo, Stockholm University, Department of Economics.

Johansson, S, Lundborg, P, & Zetterberg, J, [1999], *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning* , Stockholm: FIEF.

Kolm, A-S, [1998],«Differentiated Payroll Taxes, Unemployment, and Welfare», *Journal of Public Economics* .

Kolm, A-S, [1999],«Labour Taxation in a Unionised Economy with Home Production», under publicering i *Scandinavian Journal of Economics* .

Layard, R, Nickell, S, & Jackman, R, [1991], *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market* , Oxford University Press.

Lindbeck, A, & Snower, D, [1986],«Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations», *American Economic Review* , vol 76.

Lindbeck, A, & Snower, D, [1988], *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment* , Cambridge: MIT Press.

Lindbeck, A, [1996],«The West-European Employment Problem», *Weltwirtschaftliches Archiv* 132.

Lindblad, H, [1997],«Persistence in Swedish Unemployment Rates», Licentiatavhandling, Nationalekonomiska Institutionen, Stockholms universitet.

Ljungkvist, L, & Sargent, T, [1997],«Taxes and Subsidies in Swedish Unemployment», i Freeman, R, Topel, R & Swedenborg, B (red), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model.* SNS Förlag.

Ljungkvist, L, & Sargent, T, [1998],«The European Unemployment Dilemma», *Journal of Political Economy* , vol 106, nr 3.

Lockwood, B, & Manning, A, [1993],«Wage Setting and the Tax System - Theory and Evidence for the United Kingdom», *Journal of Public Economics* , vol 52.

Manning, A. [1992]«Productivity Growth, Wage Setting and the Equilibrium Rate of Unemployment», CEP Discussion paper No 63.

Modigliani, F, Fitoussi, J-P, Moro, B, Snower, D, Solow, R, Steinherr, A, Sylos Labini, P, [1998],«An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review,* vol 51.

Moene, K-O, & Wallerstein, M, [1992],«The Process of Creative Destruction and the Scope of Collective Bargaining», mimeo, Department of Economics, University of Oslo, and Department of Political Science, University of California, Los Angeles.

Moene, K-O, Wallerstein, M, & Hoel, M, [1993],«Bargaining Structure and Economic Performance», i Flanagan, R, Moene, K-O, & Wallerstein, M (red), *Trade Union Behaviour, Pay Bargaining and Economic Performance* , FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford: Clarendon Press.

Nickell, S, & Bell, B, [1994],«The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD», *Oxford Review of Economic Policy* , vol 11.

Nickell, S, & Layard, R, [1999], «Labor Market Institutions and Economic Performance», i Ashenfelter, O, & Card, D (red), *Handbook of Labor Economics* , vol 3, Amsterdam: North Holland.

Nickell, S, Vainiomaki, J, & Wadhwani, S, [1994], Wages and Product Market Power, *Economica* , vol 61.

Nymoen, R, & Rødseth, A, [1999], «Nordic Wage Formation and Unemployment Seven Years Later», Memorandum No 10/99, Department of Economics, University of Oslo.

OECD, [1994], *The OECD Jobs Study* , Paris.

OECD, [1999], *OECD Employment Outlook* , Paris.

OECD Economic Surveys of Finland, Norway and Sweden , olika utgåvor, Paris.

Olson, M, [1984], *Nationers uppgång och fall* , Stockholm: Timbro.

Orszag, M, & Snower, D, [1998], «Anatomy of Policy Complementarities», *Swedish Economic Policy Review* , vol 5.

Persson, M, [1999], «Skatterna och tillväxten», i Calmfors, L, & Persson, M (red), *Tillväxt och ekonomisk politik* , Studentlitteratur.

Phelps, E, [1994], «Low-Wage Employment versus the Welfare State», *American Economic Review* , vol 84.

Pissarides, C, [1990], *Equilibrium Unemployment Theory* , Oxford och Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Ramaswamy, R, & Rowthorn, R, [1992], «Centralised Bargaining, Efficiency Wages and Flexibility», IMF Working paper WP/93/25 March.

Saint-Paul, G, [1993], «On the Political Economy of Labour Market Flexibility», *NBER Macroeconomics Annual* , Cambridge: MIT Press.

Saint-Paul, G, [1995], «A Framework for Analysing the Political Support for Active Labour Market Policy», *CEPR Working Paper* No 1205 .

Saint-Paul, G, [1996], «Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions», *Economic Policy* 23.

Saint-Paul, G. [1999], «The Political Economy of Employment Protection», mimeo, University Pompeu Fabra.

Scarpetta, S, [1996], «Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study», *OECD Economic Studies,* vol 26.

Skedinger, P, [1995], «Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market», *Swedish Economic Policy Review,* vol 2.

SOU 1996:158, *Sverige och EMU* , EMU-utredningens betänkande, Stockholm: Allmänna Förlaget.

SOU 1997:17, *Skatter, tjänster och sysselsättning* , Betänkande från Tjänstebeskattningsutredningen, Stockholm: Fritzes.

Storesletten, K, & Zilibotti, F, [1999], «Tillväxt och humankapitalbildning», i Calmfors, L, & Persson, M (red), *Tillväxt och ekonomisk politik* , Studentlitteratur.

Svedberg, P, [1999], «Vad säger den empiriska tillväxtforskningen?», i Calmfors, L, & Persson, M (red), *Tillväxt och ekonomisk politik* , Studentlitteratur.

Sørensen, P B, [1994] «Subsidiering af forbrugsservice: en velfaerdsteoretisk analyse», manuskript, EPRU, Copenhagen Business School.

Sørensen, P B, [1996] «Subsidiering af husholdningstjenester: Teoretiska argumenter og praktiske erfaringer fra Danmark», *Ekonomisk Debatt* , årg 24.

Tyrväinen, T, [1995], «Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries», *The OECD Jobs Study* , Working Paper Series No 10, OECD.

Wright, R, [1986], «The Redistributive Roles of Unemployment Insurance and the Dynamics of Voting», *Journal of Public Economics* , vol 31.

Vedlegg 5

Utfordringer og reformer i offentlig sektor

Jørn Rattsø, NTNU og Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI[279]

Sammendrag

Det er sterke krefter som bidrar til offentlig sektors vekst: Offentlige tjenester er arbeidsintensive og preges av liten produktivitetsvekst; etterspørselen etter offentlige tjenester er lite prisfølsom samtidig som høyere velstand bidrar til å øke etterspørselen etter offentlige tjenester; fellesfinansiering av individuelle tjenester driver opp etterspørselen etter helse-, omsorgs- og utdanningstjenester. Velferdsstaten ble bygd opp som svar på markedssvikt, men har også skapt ny styringssvikt. Intern organisering er blant offentlig sektors største styringsutfordringer, som illustrert gjennom offentlig debatt om sykehusene. Den omfattende fordelingspolitikken setter press på det politiske systems beslutningsevne gjennom sterke eksterne interessegrupper. Samtidig står offentlig sektor overfor nye utfordringer, spesielt knyttet til eldrebølgen, individualiseringen og globaliseringen. Den internasjonale integrasjonen, med økt geografisk mobilitet setter grenser for myndighetenes handlingsrom i skattepolitikk, fordelingspolitikk og produksjon av velferdstjenester.

Utfordringene tilsier at reformer i organiseringen av den offentlige tjenesteproduksjon diskuteres. Tradisjonelt har tjenesteproduksjonen vært organisert som del av forvaltningen og med monopol i tilbudet. Denne modellen har brakt politikk og tjenesteproduksjon sammen, mens brukerne har stått i en svak posisjon. Det er ønskelig å øke effektiviteten i ressursbruken i dette systemet og styrke brukerinteressene. Internasjonale undersøkelser viser at økonomiske incentiver og konkurranse har betydning for sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Høyere effektivitet kan oppnås ved fristilling av tjenesteproduksjonen fra forvaltning, ved å etablere sterkere incentiver for virksomheter og ansatte, og ved å etablere systemer for anbudskonkurranse og konkurranse om brukere/kunder. For enkelte tjenester kan brukerbetaling øke effektiviteten i ressursbruken. Styringen av kommuner og fylkeskommuner er grunnleggende for offentlig tjenesteyting siden en stor del av velferdsstaten er desentralisert. Ut fra et effektivitetshensyn er det ønskelig å konsentrere finansieringen om rammefinansiering med faste rammer, gi bedre kobling mellom skattegrunnlag og skatteinntekter, og konsolidere dagens fragmenterte struktur til større kommuner og fylkeskommuner. Omorganisering av tjenesteproduksjonen kan tilsi større endringer i lokalforvaltningen.

1 Innledning

Velferdsstaten er først og fremst begrunnet ut fra fordelingspolitiske hensyn, men den bidrar også til samfunnsøkonomisk effektivitet. Grunnleggende økonomisk trygghet kan sees som en forutsetning for velfungerende

279. Takk til utvalgets leder og sekretariat for kommentarer underveis og til Finansdepartementet og Norges Forskningsråd for finansiering.

markeder og konkurranse. En omfattende helse- og omsorgssektor som fanger opp alle, sikrer arbeidskraftens produktivitet. Et offentlig utdanningssystem som gir alle mulighet bidrar til å utnytte samfunnets talent og til å bygge opp landets kunnskapskapital. Økt kvinnelig yrkesdeltakelse har bidratt til høyere økonomisk vekst, men også redusert verdiskapning i husholdningene. Neppe noe land har høyere samlet yrkesdeltakelse enn Norge, og få har en bedre utdannet arbeidsstyrke. Videre er god infrastruktur en nødvendig forutsetning for et framgangsrikt næringsliv.

Imidlertid kan en stor offentlig sektor også svekke mulighetene for økonomisk vekst, og dermed på lang sikt undergrave mulighetene til å løse viktige fellesoppgaver. En stor offentlig sektor krever høyt skattenivå, som kan gi næringslivet konkurranseulempe i forhold til utlandet og som kan svekke incentivene til arbeidsinnsats, sparing og produktive investeringer. Til tross for den høye generelle yrkesdeltakelsen, kan enkelte velferdsordninger være innrettet slik at incitamentene til arbeid og yrkesaktivitet svekkes. Offentlige støtteordninger kan gi mange husholdninger og bedrifter større utbytte av politisk virksomhet rettet mot offentlig støtte enn av produktiv virksomhet.

Balanse i offentlige finanser er vesentlig for økonomiens funksjonsmåte. En stor offentlig sektor kan gjøre landet sårbart for økonomiske sjokk. Ubalanser i de offentlige finanser kan i slike situasjoner ha langvarige konsekvenser for evnen til å sikre full sysselsetting og økonomisk vekst. Erfaringene fra Sverige antyder at omfattende utbygging av velferdsstaten kan skape strukturelle rigiditeter i samfunnsøkonomien som hemmer omstillingsevnen. Den økende internasjonale økonomiske integrasjon gjør at slike konkurranseulemper får større konsekvenser. Den norske økonomiske situasjonen er imidlertid spesielt gunstig på grunn av høye inntekter fra oljevirksomheten, og store forventninger til framtidige inntekter. Ulempene ved en omfattende offentlig sektor framstår mindre akutte når man samtidig bygger opp utenlandsformue. Det gjelder selv om man har tatt på seg en offentlig pensjonsforpliktelse som vil kreve store utlegg i framtiden. Behovet for effektivitet og nye organisasjonsformer i offentlig sektor oppfattes i offentligheten å være lite, og hovedproblemet defineres i første rekke som ressursmangel. Dette er i samsvar med internasjonale erfaringer hvor reformer først tvinges fram når det er økonomisk nødvendig. Land med store inntekter fra naturressurser viser imidlertid betydelige omstillingsproblemer når ressursinntektene stagnerer. I dette ligger en fare for sterkere vekst i offentlig sektor enn hva som er samfunnsøkonomisk forsvarlig på lang sikt.

Utredningen konsentreres om offentlig tjenesteproduksjon. Innledningsvis, i avsnittene 2 og 3, diskuteres forklaringsmodeller for offentlig sektors vekst og allmenne styrings- og effektivitetsproblemer. Kostnadsproblemet står sentralt, og henger sammen med høy arbeidsintensitet og lav produktivitetsvekst i velferdstjenestene og komplekse mål for velferdsproduksjonen. Andre del, avsnittene 4–6, behandler styringsutfordringene knyttet til globalisering/ mobilitet, konsentrerte fordeler/ spredte kostnader, og forholdet monopolprodusent/ brukere. Styringsutfordringer i forholdet mellom stat og kommunesektor og i offentlige arbeidsmarkeder tas opp i avsnittene 7 og 8. Mulige reformstrategier for offentlig sektor drøftes til slutt i avsnittene 9–11.

Diskusjonen omfatter organiseringen av den offentlige tjenesteproduksjonen, konkurranse og brukerbetaling, og forholdet stat-kommunesektor.

2 Offentlig sektors vekst

Offentlig sektor har i mange tiår hatt sterk vekst i alle industrialiserte land. Spesielt i perioden 1950–1980 økte offentlig sektors andel av nasjonalproduktet. Senere har offentlig sektor vokst om lag som nasjonalproduktet i de fleste OECD-land. Som en bakgrunn for diskusjonen om offentlig sektor er det nyttig å forstå drivkreftene i denne veksten. Vi skal konsentrere oss om to 'lovmessigheter' som er identifisert i litteraturen.

2.1 Kostnadsforhold/Baumols sykdom

Offentlig tjenesteproduksjon omfatter kollektive goder (forsvar, rettsvesen, infrastruktur m.v.) og velferdstjenester (utdanning, helsevesen, eldreomsorg m.v.). Velferdstjenestene utgjør størsteparten av offentlige utgifter til tjenesteproduksjon. Tjenestene retter seg mot enkeltpersoner (skoleelever, syke, eldre) og er svært arbeidsintensive. De er også kjennetegnet ved lav produktivitetsvekst. Det er vanskelig å redusere arbeidsinnsatsen i en tjeneste (gitt antall klienter) uten å redusere kvaliteten på tjenesten. Når arbeidstakerne har samme reallønnsutvikling som resten av økonomien, men arbeidsproduktiviteten utvikler seg svakere, vil relativ pris for disse tjenestene øke over tid. Det blir stadig relativt dyrere å produsere velferdstjenester i forhold til andre goder.

Baumol (1967) har utviklet forståelsen for vekstprosessen i en økonomi med en tung arbeidsintensiv sektor med lav produktivitetsvekst. Fenomenet kalles nå 'Baumols sykdom'. Analysen impliserer at arbeidsintensive velferdstjenester vil utgjøre en stadig større del av økonomien hvis ikke disse tjenestene velges bort når de blir dyre, dvs. de er pris-elastiske. Både undersøkelser av innbyggernes etterspørsel og faktisk tilbud av slike tjenester viser at de er pris-uelastiske, dvs. at tjenestenes omfang reagerer lite på endring i pris. Siden tjenestene ikke omsettes på et marked, er slike analyser basert på intervjuer av innbyggere og studier av sammenhengen mellom kostnadsforhold og offentlige tilbud. I den siste typen analyser antas at politiske organer ivaretar innbyggernes ønsker og etterspørselsreaksjon. Brukerne stilles i liten grad overfor noen pris (brukerbetaling), og lav pris-elastisitet betyr at brukerbetaling ikke vil virke særlig etterspørselsdempende. Hvis det finnes nære private alternativer til de offentlige tilbud, kan likevel brukerbetaling dempe etterspørselen etter offentlige løsninger. Økende relativ pris på pris-uelastiske velferdstjenester er en sterk drivkraft bak offentlig sektors vekst og virker til at offentlig sektors andel av økonomien øker (for diskusjon av Baumols modell, se Sørensen 1997). Holsey og Borcherding (1997) gir en oversikt over empirisk litteratur og konkluderer med sterk støtte til Baumol-effekten.

Det er vanskelig å omgå Baumols sykdom. Nøkkelen til problemet ligger i den lave produktivitetsveksten i velferdssektoren og medfølgende stort behov for arbeidskraft. Det kan være vanskelig å redusere personellinnsatsen fordi den er nært knyttet til tjenestenes kvalitet. Produktivitetseffekten har

sammenheng med tjenestenes karakter, og uansett hvordan tjenesteproduksjonen organiseres.

Teknologi og kapitalinnsats synes imidlertid å spille en økende rolle også innenfor offentlig tjenesteproduksjon, og på flere områder kan teknologi og kapitalutstyr øke arbeidsproduktiviteten. Trafikkontroll er et godt eksempel. Også i helsetjenesten har teknologi økt produktiviteten i diagnostikk og behandling. Undersøkelser foretas langt mer effektivt med digitalt røntgen, ultralyd, mini tv-kamera enn med tradisjonelle metoder, mens operasjoner gjøres mer effektivt ved laserteknologi og 'kikkehullsoperasjoner'. Slik teknologi har bidratt til langt større bruk av dagkirurgi og poliklinisk behandling, samt kortere liggetider ved sykehusene. Sykehusene utnytter medisinsk spisskompetanse bedre ved hjelp av telemedisin, mens oppfølging etter operasjoner kan skje ved automatisk og kontinuerlig overvåking av kroppens funksjoner. Men teknologi gir ikke effektivitetsgevinster uten at man gjør nødvendige organisatoriske endringer – noe blant annet erfaringene fra bankvesenet på 1980- og 1990-tallet viser.

De fleste land arbeider med å mobilisere sosiale nettverk og frivillige organisasjoner for å redusere presset fra klienter på offentlige institusjoner. Også omorganisering av offentlig tjenesteproduksjon, f.eks. overgang fra institusjonsplasser til hjemmehjelp i eldreomsorgen, begrenser kostnadene ved å behandle klientene. I bredere forstand har kostnadspresset bidratt til en diskusjon om begrensning av kostnadsveksten i offentlig sektor gjennom f.eks. konkurranseutsetting.

2.2 Etterspørselsforhold/Wagners lov

Grovt sett har land med høyere inntektsnivå større offentlig sektor som andel av nasjonalinntekten. Det tyder på at etterspørselen etter de tjenester offentlig sektor tilbyr øker sterkere enn inntektsveksten. Slike tjenester er kjennetegnet ved at etterspørselen øker mer enn økningen i privat inntekt (høy inntektselastisitet). Offentlig sektors vekst henger sammen med økende inntektsnivå og ønsket om økende andel av velferdstjenester i samlet forbruk. Wagner (1883) observerte denne lovmessigheten allerede på 1800-tallet og fenomenet kalles 'Wagners lov'. Han studerte spesielt økningen i utgifter til utdanningssystemet, og fant at land la større vekt på utdanning desto rikere de var. Borcherding (1985) systematiserte undersøkelsene av Wagners lov og offentlig sektors vekst i en etterspørselsmodell.

Inntektselastisiteten vil variere mellom ulike typer av offentlige tjenester. Tjenester innenfor helsevesen, eldreomsorg, barneomsorg, utdanning og kultur synes å ha høy inntektselastisitet. Urbaniseringsprosessen, som henger sammen med inntektsveksten, skaper også nye krav til offentlige tjenester, særlig innen infrastruktur. Bakgrunnen for veksten i etterspørselen etter offentlige tjenester er imidlertid ofte kompleks, og henger sammen med større sosiale endringer. Mange omsorgsoppgaver (for barn og eldre) er overført fra familien til offentlig sektor, noe som både har åpnet for høyere kvinnelig yrkesdeltakelse og har gjort det nødvendig med en høyere offentlig sysselsetting. Betydelige endringer i alderssammensetningen i befolkningen, eldrebølgen, skaper økende behov for eldreomsorg (og krav på sosiale trygder).

Det foreligger en rekke analyser av hvordan befolkningens størrelse og alderssammensetning påvirker etterspørselen etter tjenester som barnehager, utdanning, helsetjenester og eldreomsorg. Hovedkonklusjonen er at kommuner og fylkeskommuner tilpasser ressursinnsatsen etter demografiske forhold. Borge og Rattsø (1995) finner imidlertid at omstillinger til demografiske skift går tregt, og at aldersgrupper i nedgang relativt sett styrker sitt velferdstilbud i forhold til aldersgrupper i vekst. Beregninger foretatt av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (basert på modellen MAKKO i Statistisk sentralbyrå) viser at en større andel eldre og høyere forventet levealder vil øke arbeidskraftbehovet i kommunal sektor de neste 30 årene. For å opprettholde standarden i 1997 på det offentlige tjenestetilbudet, må antall årsverk i kommunal sektor økes med 110 000 årsverk fram mot 2030 (når det antas konstant produktivitet). Innføring av planlagte reformer og handlingsplaner, i kombinasjon med demografiske endringer, krever en økning i kommunal sysselsetting på 155 000 årsverk. Dette illustrerer betydningen av demografiske forhold.

Endringer i holdningsmessige forhold kan også ha betydning for etterspørselen, og enkelte undersøkelser tyder på en gjennomgående mer pågående og individualistisk holdning til offentlig sektor. Dagens unge og middelaldrende representerer en generasjon som er orientert mot høyt privat konsum og en stor individuell frihet. Disse generasjonene har vokst opp i en tid der folk har blitt oppdratt til å kreve rettigheter, både som arbeidstakere og som mottakere av velferdsstatens ytelser (Hellevik, 1996). Dette forsterkes av beskrivelsen av velferdsstaten i massemedia. Medias virkelighetsbilde er preget av at offentlig sektor er utilstrekkelig eller ikke-fungerende. Videre synes media å gi en overdreven og spissformulert elendighetsbeskrivelse, eksempelvis om de eldres levekår. Undersøkelser av synet på eldres levekår viser at folk oppfatter at eldre generelt har dårlige forhold. Den enkelte eldre selv mener at de har god økonomi og en god livssituasjon. Folk flest har også et mer dystert bilde av eldres levekår enn objektive indikatorer gir grunnlag for. Desto vanskeligere en oppfatter de eldres situasjon, jo sterkere er ønsket om offentlig satsing på eldreomsorg (Bay, 1998, kap. 10). Medieskapte misoppfatninger kan derfor komme til å prege eldrepolitikken.

Etterspørselsøkningen etter offentlige tjenester har bidratt til ny diskusjon om grenselinjen mellom offentlige og private oppgaver og om hvilke tjenester det offentlige skal tilby.

3 Offentlig styring og effektivitet

Styringsmessige utfordringer internt i offentlig sektor henger sammen med særtrekk ved virksomheten i forhold til markedsløsninger. For det første forfølger offentlig sektor meget kompliserte mål, bestemt av politiske organer. Effektivitet i offentlige velferdstjenester omfatter kvaliteten på tjenestene, tilgjengelighet for brukerne, trygghet for tilbudet, tillit til det tilbudet som gis osv. Samtidig som at målene er komplekse, er de ofte uklare. Det er ikke alltid klart hvordan målkonflikter skal avklares. Spørsmålet om prioriteringer i sykehusbehandling illustrerer både de vanskelige valg og de uklare retningslinjer. Målene er uklare dels på grunn av kompleksiteten og dels på

grunn av virkemåten til de politiske organer som setter målene. For det andre står offentlig sektor overfor et betydelig informasjonsproblem i tjenesteproduksjonen. Det er vanskelig å evaluere resultatene i forhold til ressursinnsatsen og dermed effektiviteten i ressursbruken, eksempelvis innenfor grunnskolen og sykehusene. For det tredje kan det være vanskelig for politisk valgte organer å etablere troverdige budsjettrammer og avtaler med underlagte etater. Etatene kan sette de folkevalgte organene under press, og få tilleggsbevilgninger eller større bevilgninger. Situasjonen karakteriseres ved 'myke budsjettrammer'.

Styringsproblemene kan manifestere seg ved lav eller fallende kostnadseffektivitet. Mye av forskningen i Norge har vært analyser av tverrsnittsvariasjoner i effektivitet, eller de utnytter data for et kort tidsrom. Oversikt over tilnærminger og analyser er gitt av Askildsen et al. (1999) og Sørensen, Borge og Hagen (1999). Sørensen et al. trekker fram to hovedresultater fra denne forskningen: Det ene er at det er store effektivitetsforskjeller mellom offentlige etater, også når det tas hensyn til forskjeller i etatenes rammebetingelser, egenskaper ved klienter og skalafordeler. Det eksisterer typisk et effektivitetspotensiale på 15–25 prosent. Det andre hovedresultat er at høye budsjettrammer bare delvis slår ut i høyere tjenesteproduksjon. Analyser fra somatiske sykehus indikerer at en økning i budsjettrammen på 1 prosent typisk slår ut i en økt tjenesteproduksjon på 0,6 prosent. Noe av forklaringen på dette kan være at en budsjettøkning fører til at pasientbehandling prioriteres noe lavere til fordel for langsiktige oppgaver i sykehusene (forskning, utdanning av studenter m.v.).

Det sentrale effektivitetsproblemet skyldes ikke tverrsnittsvariasjoner i kostnadseffektivitet, men den langsiktige endringen i produktivitet. Selv om det ikke eksisterer omfattende studier av produktivitetsutviklingen i offentlig tjenesteyting over tid, tyder grove beregninger på liten eller negativ produktivitetsvekst i offentlig tjenesteyting. [280] Det er betydelige måleproblemer for å anslå slik produktivitetsvekst, særlig fordi tjenestenes kvalitet forbedres over tid og fordi nye tjenester utvikles. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU, 1996, kap.5) gir oversikt over ressursinnsats per produsert enhet for en del kommunale sektorer. I grunnskolen ligger f.eks. utgifter per elev 41 prosent høyere i 1994 enn i 1980, målt i faste kroner, mens utgifter per klasse ligger 31 prosent høyere i 1994. Årsverksinnsatsen i grunnskolen har økt i samme takt som driftsutgiftene. Tilsvarende har utgiftene og antall årsverk per elev i allmennfaglig studieretning på videregående skole økt, årsverk per barn i barnehager har økt, og det brukes flere årsverk per plass innenfor kommunale omsorgsinstitusjoner. Mye tyder også på redusert pasientbehandling i forhold til ressursinnsatsen ved de somatiske sykehusene. Materiale fra Statistisk sentralbyrå og Den nor-

280. I nasjonalregnskapet beregnes bruttoproduktet fra kostnadssiden (dvs. som summen av lønnskostnader og kapitalslit), slik at økt innsats av arbeidskraft i offentlig tjenesteyting per definisjon bidrar til et økt bruttoprodukt. I mange land forutsetter prisindeksene for offentlig konsum at produktivitetsutvikling er lik null. I Norge har en fra midt på 1980-tallet valgt å forutsette en årlig produktivitetsvekst for kommunal forvaltning og for statlig, sivil forvaltning på 0,5 prosent. Grunnlaget for dette er en antagelse om at når en større andel av offentlig ansatte har høyere utdanning, fører det til høyere produktivitet. Prisindeksene kan dermed korrigeres ved hjelp av anslag på økningen i utdanningsnivået.

ske lægeforening viser at antallet legestillinger ved norske sykehus har økt med 170 prosent fra 1970 til 1997. Antallet spesialiststillinger har økt enda mer. Samtidig har antallet innleggelser bare økt med 7 prosent. Dette er ikke kompensert ved flere polikliniske behandlinger eller legebesøk. Materiale fra perioden 1991–98 bearbeidet ved SINTEF bekrefter dette mønsteret.

Mønsteret med fallende offentlig produktivitet samsvarer med mer omfattende svenske analyser. Basert på et høyt antall indikatorer på produksjon finner 'Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi' (ESO, 1996) at det brukes større ressurser på å produsere et gitt tjenestevolum i dag enn tidligere. Basert på beregninger for omtrent 70 prosent av offentlig sektor anslås at produktiviteten er blitt redusert med 1,5 prosent per år på 1970-tallet. I en oppfølgingsstudie for perioden 1980–1992 er det gjort beregninger for drøyt 60 prosent av svensk offentlig sektor. Her viser ESO et fortsatt fall i produktiviteten. Produktivitetsreduksjonen er anslått til 0,4 prosent per år. I kommunesektoren finner ESO et fall i produktiviteten på 0,6 prosent per år, mens statlig sektor viser en produktivitetsforbedring på 0,7 prosent per år. Analyser av produktivitet over noe lengre tidsperioder tyder dermed på et større effektiviseringspotensiale enn analyser basert på sammenlikninger på et gitt tidspunkt. Denne tolkningen underbygges i noen grad av mer sofistikerte analyser foretatt over lengre tidsperioder. Disse tar blant annet hensyn til at produksjonen er flerdimensjonal, det vil si den ivaretar mange mål.

En mulig forklaring på dette mønsteret er at offentlige tjenester har endret karakter, og at kvaliteten på tilbudet er forbedret. En god del av effektivitetsstudiene fanger opp dette aspektet, eksempelvis gjennom klassifikasjonssystemer for pasienttyngde (DRG-klassifisering). Effektivitetsmålingene tar således høyde for at sykehusene behandler stadig tyngre pasienter, ofte med flere sykdommer samtidig. For mange tjenester indikerer også forskning i offentlig og privat sektor at ansattes holdninger, motivasjon og serviceinnstilling er avgjørende for resultatoppnåelse. For eksempel viser mye utdanningsforskning at lærerens kvalifikasjoner og motivasjon er viktig for oppnådde elevprestasjoner (hensyn tatt til andre forhold som elevenes bakgrunn og forutsetninger).

For en rekke omsorgstjenester er kvalitet et spørsmål om opplevd tjenestekvalitet. Det foreligger en del forskning om forholdet mellom ressursinnsats (eks. driftsutgifter per klient, ansatte per bruker), dekningsgrad (eks. andel barn i barnehage) og brukertilfredshet (eks. målt ved intervjuer). Bidrar høyere bemanning og lettere tilgjengelighet til at brukerne av tjenestene opplever høyere kvalitet? Studier foretatt i regi av TBU (1998) kaster lys over dette spørsmålet. Det viser seg at offentlige tjenesters dekningsgrad (unntak for hjemmetjenestene) har en positiv effekt på brukertilfredshet. I kommuner der det er høy ressursinnsats per bruker har dette meget små eller ingen effekter på brukertilfredshet. [281] Faktisk synes brukerens holdninger til tjenesten å ha langt større betydning, og mye tyder på at høyere inntekt og utdanning fører til større forventninger og økte krav til offentlige tjenester. Studier viser at generelt positiv innstilling fører til høyere tilfredshet med kommunale tjenester, uavhengig av faktisk dekningsgrad eller ressursinnsats per bruker. Opplevd kvalitet er først og fremst et resultat av møtet mellom den individuelle

tjenesteprodusent og konsument, mens kvantitativ ressursinnsats spiller mye mindre rolle.

4 Styringsutfordring I: Globalisering og mobilitet

De skandinaviske velferdsstatene har hatt et høyt ambisjonsnivå i fordelingspolitikken. Spesielt er det utviklet et omfattende offentlig velferdstilbud innen helse, omsorg og utdanning, i tillegg til overføringene gjennom trygdesystem m.v. Det blir nå reist spørsmål om muligheten til å videreføre denne velferdsmodellen. De svenske erfaringer antyder at utbygging av velferdsstaten kan skape dyptgripende strukturelle problemer i samfunnsøkonomien (Lindbeck, 1997). Offentlige reguleringer, overføringer og skattefinansiering har konsekvenser for næringslivets virkemåte og incentivene til investeringer, innovasjoner og produktivitet. Fordelingspolitikken påvirker også arbeidsmarkedets fleksibilitet, allmenn omstillingsevne og individuelle tilpasninger (i utdanningssystem, trygdesystem mv.). Nye problemstillinger for finansiering av tjenester og pensjoner er kommet til. Økende mobilitet tillater 'taktiske valg' hvor man kan studere i regioner/land med god studiefinansiering, arbeide i regioner/land med høyt lønnsnivå, og bli pensjonist i regioner/land med godt omsorgstilbud og helsetilbud.

Den økende internasjonale økonomiske integrasjon har synliggjort svakheter ved velferdsstaten. Spesielt er små, åpne økonomier sårbare for internasjonal konkurranse og internasjonale økonomiske svingninger. Norge er i en særstilling på grunn av oljen. Oljeinntektene sikrer offentlige inntekter og handlingsrom til å finansiere velferdsstaten. Mindre dynamikk og fleksibilitet i næringsliv og arbeidsmarked har da mindre synlige konsekvenser. Dels fører oljen til en nedbygging av andre konkurranseutsatte virksomheter ('hollandsk syke'), og dels bidrar oljeinntektene til en utvidelse av offentlig sektor. De generelle erfaringer fra land som har oljeinntekter er til dels betydelige strukturproblemer (se Gelb, 1988). Store midlertidige valutainntekter gjør at landet skyver omstillingsbehov i næringsliv og offentlig sektor foran seg.

Globalisering karakteriseres ved økt internasjonal mobilitet av kapital, bedrifter og arbeidskraft. Arbeidsmarkeder og kapitalmarkeder er stadig mer integrert over landegrensene. Den økte mobilitet har endret betingelsene for offentlig virksomhet og styring. Offentlige myndigheter må vurdere skatteregime, reguleringer og velferdstilbud i forhold til politikken i andre land. Det er konkurranse mellom land om kapital, bedrifter og kompetanse. Konkurranse virker generelt disiplinerende både i privat og offentlig sektor.

281.De kvantitative effektene er meget små. Norsk Gallups skala for måling av tilfredshet varierer fra 1 (svært misfornøyd) til 6 (svært fornøyd). Basert på studien til Dræge m fl (1998) vil en økning i dekningsgraden for barnehager på 10 prosentpoeng gi en gjennomsnittlig økning i tilfredshet på 0,15 poeng, og en tilsvarende økning i dekningsgraden for aldershjem gir en tilfredshetsøkning på 0,25 poeng. Disse meget svake effektene kan ha sammenheng med at befolkningen og brukerne ikke har tilstrekkelig informasjon om tilbudet i andre kommuner, og derfor ikke kan gi en kvalifisert vurdering av tilbudet. Bedre forbrukerinformasjon kan altså føre til en mer kritisk holdning til tjenestetilbudet, og muligens også en sterkere samvariasjon mellom ressursinnsats og tilfredshet. Merk også at egenskaper ved brukerne og brukernes forventninger har langt større betydning enn ressursinnsats.

Geografisk mobilitet skaper en spesiell type konkurranse mellom offentlige enheter. Høyt skatte- og avgiftsnivå, dårlig tjenestetilbud og sterke reguleringer kan motivere til utflytting og dermed svekke regionens økonomiske fundament. Geografisk mobilitet er i litteraturen tillagt stor vekt for det incentiv kommuner og fylkeskommuner har for å gi et godt tjenestetilbud og holde lavt avgifts- og skattenivå. Denne type konkurranse er diskutert av Borge og Rattsø (1997), og blir nå stadig mer relevant for forholdet mellom land.

Geografisk mobilitet har stått sentralt i analysen av oppgavefordeling mellom offentlige forvaltningsnivåer. Hvilke oppgaver skal organiseres lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt? Musgrave (1959) formulerte den grunnleggende forståelsen: Fordelingspolitikk bør sentraliseres til nasjonalstaten. Argumentet er at mobilitet mellom lokale og regionale enheter vil hindre dem i å kunne drive en effektiv fordelingspolitikk. Et område som driver omfattende fordelingspolitikk vil oppleve at fattige som har glede av omfordelingen vil flytte inn, mens rike som skal finansiere omfordelingen flytter ut. Derved vil lokale og regionale enheter tvinges til å drive 'for liten' omfordeling. Nå er diskusjonen flyttet opp til nasjonalstaten. Kan nasjonalstaten drive omfordeling når skattebetalere og bedrifter som skal finansiere fordelingspolitikken kan flytte til andre land? Det er stor interesse for dette spørsmålet, og det har skapt artikler med titler av typen 'er velferdsstaten i fare?' (Schjeldrup, 1994).

Fiskal konkurranse mellom kommuner, regioner og land berører både finansieringen av offentlig virksomhet, skattekonkurranse, tilbudet av offentlige tjenester, utgiftskonkurranse, og regulering av økonomisk virksomhet, reguleringskonkurranse. Økt konkurranse på grunn av økt mobilitet påvirker utformingen av offentlig politikk på disse områdene. Det har vært størst oppmerksomhet rundt vridninger i skattesystemet. Hvis et land eller en region skattlegger mobile skatteobjekter sterkere enn omgivelsene, vil skatteobjektet kunne flytte ut. Det har særlig betydning for bedriftsbeskatningen og progressiviteten i personlig inntektsbeskatning. Konsekvensen er at beskatningen av mobile skatteobjekter harmoniseres mellom land. Mobiliteten setter begrensninger på myndighetenes evne til å finansiere en stor offentlig sektor. Dels søker myndighetene å finne nye beskatningsmåter, som f.eks. økt anvendelse av brukerbetaling/ egenbetaling. Generelt er dette en jakt på ikkemobile skattebaser, og gir fornyet interesse for skattebaser som i dag utnyttes lite, f.eks. eiendomsskatten. Dels må myndighetene begrense utgiftsnivået, noe som særlig kan gå ut over fordelingspolitikken.

Fiskal konkurranse setter ikke bare grenser for velferdsstatens finansiering, den påvirker også velferdsstatens innhold. Offentlig utgiftsside må ta hensyn til den økte mobiliteten. Offentlig tjenestetilbud må være med på å gjøre regionen attraktiv for gode skattebetalere og gode bedrifter. Dette kan gi en vridning i offentlige tjenester til fordel for bedrifter og særlig mobile husholdninger. Bedrifter vil kreve infrastruktur og andre offentlige tjenester som bidrar til privatøkonomisk lønnsomhet. Mobile husholdninger, ofte med høy utdanning, vil kreve at offentlige tjenester rettes mot deres behov. Det vil ha konsekvenser for muligheten til å drive fordelingspolitikk gjennom tjenestetilbudet. Samtidig vil mobiliteten øke kravet til effektiv anvendelse av offentlige ressurser. Kommuner eller land som får 'lite ut av' skattepengene vil tape i konkurranse med andre som kan tilby mye med lite skatteinntekter. Det er

rimelig å anta at økt motivasjon for effektivisering vil føre til økt konkurranseutsetting og privatisering.

Endelig vil fiskal konkurranse påvirke myndighetenes evne til å regulere næringslivet. Dette er særlig tydeliggjort i miljøpolitikken, hvor det er vanskelig å sette andre standarder i Norge enn i andre land. Dette fører også til harmonisering av miljøpolitikken internasjonalt gjennom avtaler. Også andre typer regulering, f.eks. av arbeidsmiljø, vil påvirkes av konkurransen.

Globaliseringen, spesielt av finansmarkedene, har konsekvenser for de makroøkonomiske rammer for offentlig sektor. Integreringen av kapitalmarkedene gjør at finanspolitikken kan ha sterkere virkning på kapitalbevegelser, valutamarkeder og rentedannelse. I behandlingen av de siste års statsbudsjett har virkningen av budsjettbalansen på det innenlandske rentenivå vært en sentral faktor. Det har vært et viktig politisk mål å få det norske rentenivået ned til europeisk nivå. Finansmarkedenes reaksjoner på budsjettpolitikken har disiplinert og satt begrensninger på finanspolitikken.

Økt geografisk mobilitet setter nye utfordringer og begrensninger i offentlig sektor. Andre land, spesielt landene i EU, vil påvirke våre handlingsmuligheter i fordelingspolitikk, skattepolitikk, offentlig ressursanvendelse, og organisering av offentlig virksomhet. Reaksjoner på offentlig politikk i internasjonale markeder setter begrensinger på offentlige handlingsmuligheter, og har særlig hatt betydning for budsjettbalanse og finanspolitikk. Oljeinntektene reduserer presset fra globaliseringen, men bare for en tid. En offensiv takling av utfordringene fra globaliseringen nå vil redusere trusselen om mer betydelige omstillingsproblemer i framtiden.

5 Styringsutfordring II: Felles- finansiering og beslutningssystem

Befolkningens ønsker om omfang og innhold i offentlig tjenesteproduksjon skal aggregeres opp til en kollektiv beslutning. Dette aggregeringsproblemet er ikke trivielt. Den sentrale utfordring for beslutningssystemet kalles 'fellesfinansierings-problemet' ('common pool-problemet'): Offentlige tjenester preges av at gevinstene er konsentrert til bestemte samfunnsgrupper, mens finansieringen er spredt på samfunnet som helhet gjennom allmenn beskatning. Velferdsstatens fordelingspolitikk er basert på slike konsentrerte fordeler og spredte kostnader. Tjenestene konsentreres til bestemte klientgrupper (skoleelever, syke, eldre), mens skattefinansieringen spres på de mange skatteytere. Det er en asymmetri mellom de avgrensede grupper som har nytte av tjenestene og de mange som skal betale. Beslutninger om slike omfordelinger er en stor utfordring for det politiske systemet (Weingast et al., 1981). Inman (1987) gjennomgår de bredere beslutningsproblemer i offentlig politikk. Det er vanskelig å få til en avveining mellom nytte og kostnader for de enkelte tjenester. Kostnadene internaliseres ikke av dem som bruker tjenestene. Det er et hovedpoeng at bruken av tjenestene kan bli for stor (f.eks. unødvendige, hyppige legekonsultasjoner) og at kravet til kvalitet på tjenesten lett blir svært høyt og kostbart. Brukerne har liten grunn til å begrense sin etterspørsel og moderere sine krav til offentlige myndigheter. Det skaper kraftig press for høyere offentlige utgifter.

De offentlige velferdstjenestene er del av en offentlig fordelingspolitikk. Offentlig organisering og skattefinansiering av tjenestene skal bidra til utjevning av levevilkår og likhet i tjenestetilbud. Norske undersøkelser (Andersen og Sannernes, 1998) tyder på at velferdstjenestene først og fremst gir omfordeling over livsløpet. Vi mottar hovedtyngden av offentlige tjenester i barndom og skolealder og når vi som eldre behøver helsetjenester og omsorg, mens vi bidrar til skattefinansieringen når vi er aktive i arbeidslivet i voksen alder. Fordelingseffekten mellom inntektsgrupper er imidlertid begrenset, fordi det er de store befolkningsgrupper som nyter godt av velferdsstaten. Denne forståelsen er i samsvar med 'Directors lov' (Stigler, 1970), som bygger på en forståelse av de politiske beslutninger rundt fordelingspolitikken. 'Loven' sier at offentlige tjenester vil drives til beste for de store velgergrupper politikerne må tilfredsstille for å vinne valg. Man venter da en fordelingspolitikk hvor den brede middelklasse finansierer tjenester til den brede middelklasse.

Fellesfinansieringsproblemet kan forsterkes ved mangel på langsiktighet i den økonomiske politikken. Et forbedret tjenestetilbud gir umiddelbare politiske gevinster, mens ulempene ved en omfattende offentlig sektor først blir synlige over tid. Velgerne belønner politikere som kan sikre dem velferd i dag. Ytterligere mangel på langsiktighet skyldes at framtidens velgere ikke har innflytelse i dag. Dagens politikere har derfor et motiv til å finansiere dagens tilbud med gjeldsoppbygging – eller ved å forbruke lagerressurser i rask takt. Selv om kostnadene ved en for stor offentlig virksomhet er allment erkjent, vil det være konflikt om hvem som skal bære kostnadene.

Det foreligger en stor litteratur med analyser av hvordan politiske og institusjonelle faktorer påvirker veksten i offentlig sektor og ubalanser i offentlige finanser. Roubini og Sachs (1989) ga en banebrytende analyse av OECD-området. Slike analyser gir grunnlag for å påstå at organiseringen av det politiske system er av betydning for offentlig sektors virkemåte. For det første virker det som at offentlig sektors vekst, underskudd og gjeld øker med økende partifragmentering av nasjonalforsamlingen. For det andre blir offentlig sektors vekst, underskudd og gjeld høyere med koalisjoner og mindretallsregjeringer sammenliknet med ettparti-regjeringer og flertallsregjeringer. Den vanlige tolkningen av dette er at det politiske system står overfor sterke pressgrupper og at partifragmentering og regjeringstype påvirker evnen til å motstå utgiftspress. I tråd med dette viser Alesina og Perotti (1995) at kortvarige forbedringer i budsjettbalansen oppnås ved skatteøkninger, mens langvarige forbedringer krever nedskjæringer i overføringer og lønnsutgifter. Persson og Tabellini (1999) sammenlikner valgordninger basert på flertallsprinsippet versus proporsjonal representasjon, og regimer organisert som presidentstyre versus parlamentarisme. Ut fra teoretiske vurderinger forventes at proporsjonal representasjon og parlamentarisme vil gi en større offentlig sektor enn flertallsprinsipp og presidentstyre. Forskerne finner en viss empirisk støtte for dette basert på tverrsnittsdata fra 1990, spesielt ved at presidentstyrte land har en mindre offentlig sektor. Sørensen (1988) viser at partifragmentering i Stortinget øker veksttakten i offentlige utgifter. Tilsvarende påviser Borge og Rattsø (1999) at veksttakten

i norsk kommunesektor øker med graden av partifragmentering i Stortinget og forekomst av koalisjons- og mindretallsregjeringer.

I tillegg til «fellesfinansieringsproblemet» legger vi vekt på internasjonale erfaringer om forutsetningene for gjennomføring av reformer generelt. Siden reformer innebærer omstillinger vil de alltid skape konflikt. 'Status quo bias' gjør at motstanden mot reformer står relativt sterkt i beslutningssystemet. Større reformprogrammer blir sjelden gjennomført hvis de ikke framstår som økonomisk nødvendige, som dokumentert for norske kommuner av Hagen et al. (1999). Mange land har hatt fiskale ubalanser som har motivert reformer i offentlig sektor. På grunn av oljeinntektene er vi ikke i en slik situasjon. Betydningen av dette forsterkes hvis de strukturelle ulempene ved en omfattende offentlig sektor først viser seg over lang tid. Et godt fungerende beslutningssystem er vesentlig for å takle disse utfordringer.

6 Styringsutfordring III: Forvaltning versus bruker

Offentlig virksomhet begrunnes i økonomisk teori med markedssvikt. På de områdene hvor private markeder ikke ivaretar gode samfunnsøkonomiske løsninger, må det offentlige gripe inn. Offentlig tjenesteproduksjon kan spesielt begrunnes med at den ivaretar kollektive goder, indirekte virkninger og informasjonsproblemer. Utdannelsesnivået kan bli for lavt, bl.a. fordi studentene ikke tar hensyn til de indirekte virkninger kunnskapsoppbyggingen gir for samfunnet ellers. Et privat sykehusmarked kan fungere dårlig fordi syke har mangelfull informasjon om både sykdom og behandling. Offentlige institusjoner for å drive tjenesteproduksjon er således virkemidler for å løse problemer som markedet ikke ivaretar.

Offentlig sektor som løsning på markedssvikt baseres på et optimistisk syn på offentlig sektor.

For det første må ikke markedssvikt føre til offentlig overtakelse av oppgaven. Markedssvikt håndteres ofte gjennom offentlig finansiering og regulering, slik at tjenesteproduksjonen kan overlates til private virksomheter eller selvstendige selskaper. Det finnes mange eksempler på at tjenester som normalt leveres av offentlige etater i Norge, produseres utenfor offentlig sektor i andre land. For det andre er markedssvikt bare en nødvendig begrunnelse for offentlig intervensjon, ikke en tilstrekkelig betingelse. Man kan ikke bare anta at offentlig sektor løser problemet, den imperfekte offentlige løsningen må sammenliknes med den imperfekte markedsløsningen. Offentlige institusjoner framstår ikke bare som virkemidler, men som aktører med egne interesser. Sykehus er et godt eksempel. Sykehus er ikke bare et virkemiddel for å løse helseproblemer, de er også en av offentlig sektors største styringsutfordringer. Offentlig administrasjon, profesjoner og andre ansatte fremmer egne interesser og bidrar til større offentlig sektor. Problemet med å håndtere de interne styringsproblemer har generert diskusjonen om en overbelastet stat.

Det interne styringsproblemet i det offentlige kan beskrives som agentproblemet. Offentlige institusjoner er 'agenter' for velgerne som 'prinsipal'. De offentlige institusjoner kan ha motstridende interesser til prinsipalen (egeninteresser) og velgerne/ politikerne kan ha manglende informasjon eller sty-

ringsmidler for å få institusjonene til å arbeide for sin sak. Det generelle agentproblemet er aktuelt i alle organisasjoner, private som offentlige. Det spesielle med offentlig sektor er at politiske organer er motparten til de underliggende offentlige institusjoner. Politiske organer har vanligvis 'myke budsjettskranker' fordi politikerne må tilpasse seg offentlige krav og offentlig debatt for å beholde velgernes støtte. Myke budsjettskranker gir grunnlag for strategiske spill hvor offentlige institusjoner søker å påvirke egne økonomiske betingelser. Carlsen (1995) dokumenterer hvordan spillet fungerer i en studie av hvordan et regionsykehus og en fylkeskommune har skaffet seg ekstra midler fra staten.

Offentlig sektor har i stor grad hatt monopol på de velferdstjenester som tilbys. Under monopol vil generelt produsentinteressene stå sterkt i forhold til forbrukerinteressene, fordi forbrukerne ikke enkelt kan velge andre alternativer. I offentlig sektor vil profesjoner (lærere, leger, sykepleiere osv.) i stor grad definere tilbudet, og brukerne (elever, syke, eldre osv.) må akseptere det tilbudet som gis. Denne monopolmodellen kommer under press når brukerne kan dekke sine behov utenfor offentlig sektor. Slike private og andre løsninger er voksende, også innen velferdsstatens kjerneområder helse og skole. Befolkningens økende bruk av private helsetilbud i inn- og utland og økende interesse for private og ideelle skoler, tvinger fram bedre tilbud og bedre organisering i det offentlige.

Hvis brukere av offentlige tjenester ikke er fornøyd med tilbudet og det ikke foreligger andre alternativer, må de enten flytte eller forsøke å påvirke tjenesteprodusenten. Det er mest nærliggende at en bruker henvender seg til angjeldende offentlige institusjon (skole, sykehus, aldershjem osv.). Velgerkanalen for innflytelse er lang og indirekte, men brukeren kan henvende seg til en politiker eller et parti for å fremme sine ønsker. Antakelig fordi responsen er begrenset ved direkte kontakt eller politikerkontakt, oppleves stadig oftere at brukere benytter media for å fremme sine interesser. Den økende rettighetslovgivningen kan sees som en følge av at politikerne selv ser at brukeres interesser ikke ivaretas av offentlige institusjoner. Rettighetslovgivningen anvendes for å styrke brukerne overfor offentlige institusjoner.

Brukersiden er ikke bare svak. På grunn av fellesfinansieringen diskutert foran, finnes mange godt organiserte brukerinteresser som krever tjenester betalt av fellesskapet. Det er et stort antall interesseorganisasjoner knyttet til brukere av offentlige tjenester, spesielt for ulike pasientgrupper ved sykehusene.

Undersøkelse av brukertilfredshet er en bransje i vekst. En rekke intervjuorganisasjoner samler inn data om brukernes vurdering av ulike offentlige tjenester. Politiske myndigheter bruker selv slike undersøkelser for å skaffe seg kunnskap om hvordan egne tjenestetilbud fungerer. Intervjuundersøkelser viser at folk først og fremst er opptatt av kommunen som tjenesteyter. En studie av Pettersen og Rose (1997) viser at folk først og fremst identifiserer seg med rollen som bruker av de kommunale tjenestene, mens rollen som skattebetaler og som samfunnsborger/velger har underordnet betydning. Disse resultatene støttes av en nyere undersøkelse av Bay, Hagen, Riis og Sørensen (1999).

Med økende inntektsnivå øker kravene til individualisering av tjenestetilbudet og valgmuligheter. Den offentlige monopolmodellen er under press. Privat helsebehandling er i vekst, og folk reiser om nødvendig til utlandet for å få et godt tilbud. Private skoler dukker opp som alternativ til den offentlige. Reformer som styrker brukernes valgfrihet og stilling overfor tjenesteprodusentene må ventes.

7 Forholdet mellom stat og kommuner og fylkeskommuner

Desentralisering av oppgaver til lokalforvaltningen kan betraktes som et svar på styringsutfordringene på nasjonalt nivå. Desentralisering skal gi en velferdsgevinst ved at tjenestetilbudet bedre knyttes til befolkningens preferanser. I tillegg kan lokaldemokrati og konkurranse mellom kommuner bidra til effektivitet. I idealmodellen for desentralisering (se Oates, 1972) forutsettes at kommunene produserer lokale kollektive goder finansiert av de innbyggerne som har nytte av tjenestene (nyttebeskatning). Det er oppgaver som krever kollektiv løsning lokalt som bør desentraliseres. Kommuner og fylkeskommuner skal da ha ansvar for kollektive oppgaver med forskjellig geografisk rekkevidde. Lokal finansiering sikrer at de som har glede av godene også betaler for dem, og gir 'riktig' avveining mellom nytte og kostnader ved oppgavene.

I Norge framstår kommunesektoren som et styringsproblem i seg selv, og den norske kommunemodellen avviker også betydelig fra idealmodellen. Først og fremst har den norske kommunesektoren flere oppgaver og en større aktivitet. Kommunene driver lokale kollektive oppgaver som infrastruktur og planlegging, men de driver først og fremst nasjonale velferdstjenester som helse, omsorg og utdanning. Disse velferdstjenestene er ikke bare en sentral del av den nasjonale velferdsstaten, de er også del av fordelingspolitikken. Som diskutert i avsnitt 4 har kommunene begrenset mulighet for å drive fordelingspolitikk. Dette er løst ved nasjonal regulering og nasjonal finansiering, som skal begrense lokale handlingsmuligheter og forskjeller i velferdstilbud. Norsk kommunesektor framstår mer som administrativ delegering av statlige oppgaver enn som et selvstendig beslutningssystem. Styringsproblemene i dette opplegget er diskutert bl.a. av Rattsø og Sørensen (1997) og Rattsø (2000).

Det viser seg vanskelig å organisere desentralisering av offentlig sektor slik at effektiv ressursbruk fremmes. Internasjonalt preges styringen av kommunesektoren av tiltak for å kontrollere utgiftsveksten. Det gjelder også land med sterk lokal finansiering av kommunale tjenester. Dels skyldes dette innslaget av velferdstjenester og manglende brukerbetaling, og dermed fordelingspolitikk. Når brukerne i liten grad betaler for tjenestene vil presset for økt tilbud og bedre kvalitet være stort, selv om de lokale innbyggere skal finansiere de medfølgende utgiftene. Som en reaksjon på problemet er det i mange land etablert skattetak ('tax limits', 'rate capping') og utgiftsbegrensninger. Dels er staten involvert i kommunefinansieringen gjennom overføringer, først og fremst for å utjevne velferdstilbudet. Staten blir derved medansvarlig for de lokale økonomiske rammer, og kommunene vil utøve press for at staten skal utvide sin økonomiske innsats.

Når kommunene har sentrale oppgaver i velferdsstaten, blir ansvaret for de nasjonale velferdstjenester mellom kommunene og staten uklart. Både stat og kommune involveres i styring av sykehus, eldreomsorg, skoler m.v. Kombinasjonen av statlige styringsmidler og lokal utførelse vanskeliggjør effektiv styring og ressursbruk. Lokal styringsevne for kostnadseffektivitet svekkes, og spillet med staten kan hemme allokeringseffektivitet (f.eks. sykehustilbud og eldreomsorg). Kommunesektoren er blitt den kanskje viktigste pressgruppe for økte offentlige utgifter. Fellesfinansieringsproblemet diskutert i avsnitt 5 forklarer dette som et resultat av ubalansen mellom konsentrerte fordeler (i den enkelte kommune) og spredte kostnader (gjennom statlige overføringer). Det gir lett 'myke budsjettskranker' som oppfordrer til strategisk atferd i kommunesektoren for å fremme krav om mer bevilgninger. Den sentraliserte finansieringen av de desentraliserte utgifter forsterker presset mot staten for økte ressurser.

Det er et paradoks at det sentraliserte styringsopplegget overfor kommunene begrunnes med hensynet til likhet i velferdstilbud. Den sterke statlige styringen for likhet går hånd i hånd med store forskjeller i velferdstilbud. Det skyldes først og framst at statens design av skattefinansiering og overføringer skaper store økonomiske forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner. Vinnerne i dette finansieringssystemet er kraftkommuner og små utkantkommuner, særlig i Nord-Norge. Disse kan gi et betydelig bedre tjenestetilbud til innbyggerne enn andre, f.eks. når det gjelder grunnskole, eldreomsorg og barnehagedekning. Disse forskjellene motiverer ytterlige statlige tiltak for å sikre likeverdig tjenestetilbud, særlig på områder hvor likhet står sterkt, som i grunnskolen. Den sterke statlige reguleringen framstår dermed som et svar på de inntektsforskjeller staten selv har skapt.

De store folkeflyttinger de siste tiår og nye kommunikasjoner har endret forutsetningene for kommunestrukturen. Mange kommuner i utkanten er svekket av fraflytting, samtidig som kommunegrensene i byområdene ikke samsvarer med dagens bosettingsmønster. Veksten i tjenesteproduksjonen øker ulempene ved den fragmenterte kommunestrukturen. De økende krav til spesialisert kompetanse i kommunale tjenester (f.eks. HVPU, barnevern) er vanskelig å takle i små kommuneenheter. Det fragmenterte kommunemønsteret bidrar i seg selv til fraflyttingen fordi lokal kompetanse og kapasitet for å fremme regional næringsutvikling er svekket (se NOU 1992:15).

Mellomnivået i forvaltningen, hos oss fylkesnivået, er problematisk i de fleste land. Det er vanskelig å forankre fylkeskommunene i et aktivt lokaldemokrati og et selvstendig finansieringsgrunnlag (skattebase). Innføringen av innsatsstyrt finansiering og etableringen av regionale organer for å samordne spesialisthelsetjenesten (investeringer, personale) har ytterligere svekket fylkeskommunens innflytelse over sykehussektoren. Sammen med nødvendigheten av sterkere regional samordning av offentlig politikk for næringsutvikling har disse forholdene satt fylkeskommunen under press (se Baldersheim, 1998).

Styringsproblemene overfor kommunesektoren har satt på dagsorden både organisering av velferdstjenestene, strukturen og oppgavefordelingen i kommuneforvaltningen, og dagens opplegg for finansiering og styring.

8 Offentlige arbeidsmarkeder

Offentlig sektor har omfattende behov for spesialisert arbeidskraft og kompetanse, spesielt i helsesektoren og utdanningssektoren. Myndighetene har særlig stor innflytelse på arbeidsmarkedet for disse gruppene gjennom styring av kapasiteten for utdanningen, utbygging av tjenestene og dermed behovet for arbeidskraft, samt gjennom lønnsforhandlinger. Den sterke styringen er samtidig en betydelig planleggingsutfordring for å sikre balanse i utdanningskapasitet, tjenestetilbud, arbeidskraftbehov og lønnsutvikling. I tillegg til hensynet til tjenestetilbudet, berører disse arbeidsmarkedene viktige fordelingspolitiske spørsmål knyttet til kvinnelønninger (bl.a. sykepleiere) og belønning av utdanning (også lærerne). Lønnskonflikten blir særlig hard fordi disse gruppene har begrensede alternativer i det private arbeidsmarkedet. Utviklingen av private alternativer innen helse og utdanning endrer på dette forholdet. Profesjonene i helseinstitusjoner og skoler har tradisjonelt hatt en meget sterk innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet. Hvis det offentlige monopol på disse tjenestene svekkes, er det rimelig å anta at denne profesjonsinnflytelsen blir redusert.

Lønnskostnader utgjør størsteparten av de offentlige utgifter til tjenesteproduksjonen. Forståelse av offentlige utgifters vekst krever således forståelse av offentlig lønnsdanning. Det er vanlig å anta at privat lønnsutvikling er den viktigste bestemmende faktor for offentlig sektors lønnsutvikling. Offentlig sektor må betale det som er nødvendig for å rekruttere den kompetanse som ønskes, og alternativet for den enkelte arbeidstaker vil vanligvis være det private arbeidsmarkedet. Det betyr at stramheten i private arbeidsmarkeder har konsekvenser for lønnskostnadene i offentlig sektor. Makroøkonomisk politikk for å påvirke arbeidsledighet og inflasjon påvirker lønnsutviklingen også for offentlig ansatte. Lønnsforhandlinger i privat sektor har virkning for offentlige budsjetter, f.eks. ved at lavtlønnsorienterte oppgjør har særlig store konsekvenser for store lavtlønnsgrupper i offentlig sektor. Offentlig lønnsvekst er imidlertid ikke bare bestemt av den private. Dels har vi ovenfor nevnt profesjoner som i hovedsak har sin sysselsetting i offentlig sektor, og som i liten grad har private alternativer. Dels er offentlig sektor lønnsledende i lavtlønnsgrupper, f.eks. for kontorpersonale, mens det motsatte er tilfelle for høytlønnsgrupper. Myndighetene har ledet an i å bruke lønn som virkemiddel i utjevningspolitikken.

Det er vanskelig å bedømme om offentlig sektor generelt rekrutterer tilfredsstillende kompetanse. En undersøkelse fra FAFO viser svært varierende kvalitet på mellomledere i kommunenes eldreomsorg. Det omfattende offentlige system, og spesielt den desentraliserte kommunesektoren, krever store ressurser i administrasjon. Med den sterke vekst vi har hatt i administrative oppgaver de siste tiår, er det ikke overraskende om det mangler kompetanse innen administrativ ledelse.

Internasjonal forskning på incentiver i tjenesteproduserende virksomheter tyder på at slike kan bidra til å øke arbeidstilbudet og tidseffektiviteten (Prendergast 1999). Mye av den empiriske forskningen er foretatt på relativt enkle arbeidsprosesser. Men også innenfor komplekse og kunnskapsintensive bransjer er det økende bruk av incentivsystemer som et motivasjonsfrem-

mende virkemiddel. Incentivlønn kan designes på ulike måter (individuelle incentiver og gruppelønnsincentiver) og kriteriene forutsetter en subjektiv ledelsesevaluering eller kvantitative indikatorer på resultatoppnåelse. Det vil her føre for langt å drøfte fordeler og ulemper ved ulike systemer. En studie av norsk allmennlegetjeneste kan være illustrerende (Grytten, Skau, Sørensen og Aasland 1999). Allmennlegetjenesten omfatter en rekke tjenester (kurativ pasientbehandling, legevakttjeneste, forebyggende helsetjeneste, tilsynsfunksjoner og administrativt arbeid). Studien fokuserer på legenes kurative virksomhet (antall konsultasjoner og andre pasientkontakter), og hvordan kontraktsutforming påvirker omfanget av pasientrettet virksomhet. En vil forvente at stykkprisfinansierte leger har et høyere arbeidstilbud (målt i timeverk) enn fast ansatte leger, og at disse har en høyere tidseffektivitet i pasientbehandlingen enn fast ansatte leger.

Driftsavtalelegene har betydelig flere konsultasjoner og pasientkontakter per år sammenliknet med fastlønnslegene. Omtrent to tredeler av forskjellen i tjenesteproduksjonen skyldes forskjeller i arbeidstid, og en tredel skyldes forskjeller i tidseffektivitet. Det er verd å merke seg at avtalesystemet for privatpraktiserende allmennleger kompenserer for særlig langvarige konsultasjoner (s.k. 'tidstakst'), og at dette motvirker faren for at tidseffektiviteten svekker kvaliteten i tilbudet. Noe av forskjellen mellom kontraktene skyldes at leger har forskjellig produktivitet og ulike preferanser for inntekt versus fritid, og at de derfor søker til ulike kontraktsformer. En slik seleksjonseffekt reduserer forskjellen med knapt 40 prosent, og det resterende er en ren incentiveffekt. At prestasjonsorienterte kontrakter øker tjenesteproduksjonen gir derfor grunnlag for positive forventninger til effekten av den vedtatt fastlegeordningen. Erfaringene kan ha betydning for kontraktutforming i andre deler av offentlig sektor.

9 Styring gjennom incentiver til produksjon og effektivitet

De utfordringer som følger av globalisering, økt mobilitet og internasjonal konkurranse, og interne styringsproblemer i offentlig sektor, tilsier en ny vurdering av organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon. I prinsippet har offentlige myndigheter fem styringsroller (Poterba, 1996; Savas, 2000: kapittel 4):

- Som *lovgiver og regulator* definerer offentlige myndigheter de rettslige rammebetingelser for offentlig tjenesteproduksjon. Myndighetene etablerer rettigheter og plikter for borgerne/tjenestemottakerne, og den etablerer institusjoner som skal føre tilsyn.
- Som bevilgende myndighet fastsetter offentlige organer hvordan offentlige tjenester skal *finansieres* , eksempelvis ved alminnelige skatter, avgifter eller ved egenbetaling fra brukerne.
- Som *forvalter* av de tjenesteproduserende institusjonene som tradisjonelt inngår i den offentlige forvaltningen og er underordnet departementer og direktorater.
- Som *bestiller* av offentlige tjenester fastsetter offentlige myndigheter krav til omfang av tjenestetilbudet og kvaliteten på dette. Myndighetenes rolle som bestiller og finansierende myndighet kan kobles sammen ved at krav

til resultatoppnåelse eller tjenesteproduksjon knyttes til størrelsen på bevilgningen til virksomheten.
– Som *eier* av offentlige etater og bedrifter utøver myndighetene i større eller mindre grad eierstyring, enten direkte gjennom instrukser og pålegg til etats- eller bedriftsledelsen, eller indirekte gjennom fastsettelse av vedtekter eller ved styringsmessige pålegg i generalforsamling, i selskaps- eller foretaksmøte.

Offentlig tjenesteproduksjon har i hovedsak vært finansiert ved alminnelige skatter og organisert i forvaltningsorganer knyttet til staten, kommunene og fylkeskommunene. Forvaltningsorganer er en fleksibel organisasjonsform, men er primært utformet for myndighetsutøvelse. Forvaltningsmodellen har gitt folkevalgte organer detaljert og løpende styring med underlagte virksomheter gjennom instrukser og retningslinjer for institusjonenes aktiviteter. Dette styringsalternativet gir rik anledning til politisk styring, og markerer at folkevalgte myndigheter har ansvaret for hele virksomheten. Det er to hovedsvakheter ved denne styringsmodellen:
– Forvaltningsorganisering gir ikke grunnlag for rettslig bindende kontrakter, og de uformelle avtalene innebærer ofte myke budsjettrammer. Organiseringen gir derfor svake incentiver til kostnadseffektiviserende innovasjoner og kostnadseffektiv drift.
– Forvaltningsorganisering betyr at statens og kommunenes roller som lovgiver/regulator, finansierende myndighet, oppdragsgiver og institusjonseier glir over i hverandre. Institusjonsledelsen gis ofte beskjedne fullmakter og utydelig ledelsesmandat, noe som er et særlig problem i store komplekse organisasjoner hvor det skjer raske endringer. Sykehus og universiteter er gode eksempler på dette.

Derfor er det behov for å institusjonalisere et skarpere skille mellom overordnede styringsorganer, de finansierende og bestillende myndigheter, og tjenesteprodusenter. Ved å organisere offentlige institusjoner som egne selskaper oppnås en større grad av delegasjon. En framtvinger rettslig forpliktende kontrakter, og politiske inngrep i institusjonenes daglige virksomhet forutsetter at en i større grad etterlever formelle formkrav. Institusjonsledelsen får større intern troverdighet i forhold til de ansatte. Dessuten vil selskapsdannelse aksentuere en overgang fra det tradisjonelle kontantprinsippet til regnskapsprinsippet. Kontantprinsippet gir ikke en periodisering av inntekter og utgifter i forhold til inntjening eller ressursforbruk, og gir lite informasjon om kapitalinnsats i tjenesteproduksjonen. Etablering av selskaper kan være et middel til høyere kostnadseffektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Dette er mer inngående drøftet i NOU 1999:15 ('Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus') og i Bay et al. (1999:kap 5).

Et aktuelt alternativ til etats- og eierstyring gjennom forvaltningsorganer er organisering som uavhengige institusjoner eller selskaper, kombinert med kontraktsfestede incentiver.

I litteraturen skilles det mellom fastpriskontrakter og kostnadsdekningskontrakter ('kostnad-pluss-kontrakter', se eks. Sørgard 1992: 166–68). Offentlig sektor har normalt vært finansert ved det siste alternativet. Myndighetene dekker utgifter til innsatsfaktorene, gjerne kombinert med krav om

et visst aktivitetsnivå. Et slikt styringsopplegg begrunnes med at offentlige tjenester skal ivareta en rekke mål og hensyn, og at graden av resultatoppnåelse vanskelig lar seg måle på alle de relevante dimensjoner. Hensynet til kvalitet i tjenesteproduksjonen kan også tilsi et element av kostnadsdekning. Hovedsvakheten ved denne modellen er at den gir svake incentiver til kostnadseffektiv drift. Gjennom fastpriskontrakter får virksomhetene et sterkere økonomisk incentiv til høyere produksjon og økt kostnadseffektivitet.

Når offentlige bedrifter eller etater stilles overfor fastpriskontrakter blir størrelsen på bevilgningen betinget av omfanget av tjenesteproduksjonen, altså av de 'absolutte prestasjoner'. For eksempel bestemmes allerede bevilgningene til somatiske sykehus av antall behandlede pasienter (50 prosent av inntektene kommer gjennom innsatsstyrt finansiering). Det er også mulig å la antall uteksaminerte kandidater og antall avlagte vekttall bestemme bevilgningene til institusjonene innenfor høyere utdanning.

Fastpriskontrakter kan også utformes slik at stykkpriser bestemmes av de 'relative prestasjoner'. For eksempel kan stykkprisene for behandling av pasienter og utdanning av kandidater fastsettes ut fra hvor kostnadseffektive de mest effektive institusjonene er (korrigert for relevante egenskaper ved pasientene og kandidatene). Dette er en form for konkurranse i et marked der den enkelte bedrifts lønnsomhet avhenger av de øvrige bedriftenes eller etatenes effektivitet. Gevinstene ved konkurranse i markedet er størst når det eksisterer incentivproblemer ved driften av virksomheten, samtidig som denne i hovedsak bygger på en standardisert metode eller teknologi. Såkalt 'målestokk-konkurranse' gir selskapene incentiver til effektiv drift fordi gevinster ved forbedret drift beholdes i selskapet (Milgrom og Roberts 1992: kap. 7). Samtidig opprettholder det enkelte selskap sin markedsandel. Et eksempel på dette i Norge er elektrisitetsdistribusjon. NVE har etablert et system hvor tiltatt overføringspris for det enkelte distribusjonsverk avhenger av kostnadsnivået for de mest effektive verkene (hensyn tatt til bosettingstetthet etc.).

Økonomiske incentiver kan brukes internt i de offentlige organisasjonene for å stimulere de ansatte til høyere innsats. Også her kan det skilles mellom absolutte og relative prestasjoner. Konkurranse om opprykk til en høyere og bedre betalt stilling er en form for «turnering» der de relative prestasjoner er avgjørende. Lønn kan både knyttes til absolutte prestasjoner (eksempelvis til mål på samlet produksjon) og til relative prestasjoner (eksempelvis i form av bonusordninger). Offentlig virksomhet har tradisjonelt hatt en hierarkisk organisering der opprykk har vært den sentrale incentivordningen. Sentralforvaltningen er et godt eksempel på dette. Utviklingen i privat sektor og mange deler av offentlig virksomhet går i retning av kunnskapsintensiv virksomhet med 'flatere' organisasjonsstruktur. Nettopp fordi opprykk er en mindre aktuell motivasjonsfaktor er det nødvendig å benytte prestasjonsorienterte incentiver (se eksempelvis Lazear, 1998; Prendergast, 1999).

Bruk av incentiver kan både gjøres overfor toppledelsen i virksomheten, overfor den enkelte ansatte og overfor grupper av ansatte. Såkalte 'gruppelønnsincentiver' kan eksempelvis være aktuelt i sykehus der operasjonsteam betales med en fastsatt pris for ulike typer av operasjoner. Resultatmålingen kan gjøres ved hjelp av objektive indikatorer og ved en skjønnsmessig evaluering av oppnådde resultater. Svakheten ved bruk av objektive indika-

torer er at disse sjelden fanger opp alle aktuelle sider ved tjenesteproduksjonen. Erfaringen med subjektive ledelsesvurderinger er at disse ofte gir liten spredning i lønnsfastsettelse.

Mye forskning indikerer at økonomiske incentiver øker effektivitet og tjenesteproduksjon. Eksempelet fra allmennlegetjenesten foran underbygger dette. Ved siden av problemer ved komplekse mål, måleproblemer og faren for forringelse av ikke-målt kvalitet, innvendes ofte at incentivordninger leder til en 'taksameterkultur'. Med dette menes at ansattes identifikasjon ledes bort fra organisasjonens overordnede mål, at arbeidets innebygde motivasjon svekkes og at pekuniære hensyn gradvis dominerer organisasjonskulturen. Motsatt hevdes det at profesjonsnormer, kompetent institusjonsledelse og uavhengige tilsynsorganer er forhold som vil svekke disse tendensene, og nettopp gjøre det mulig å bruke incentivsystemer uten vesentlige sidevirkninger for tjenestekvalitet.

10 Styring gjennom konkurranse

Konkurranse kan ta to hovedformer. Enten kan offentlige myndigheter etablere konkurranse om offentlige oppdrag (anbudskonkurranse, auksjonsordninger) eller etablere konkurranse om brukere/kunder. Det er til en viss grad mulig å kombinere disse konkurranseformene. Det essensielle er at offentlige myndigheter eller brukere/kunder finner fram til de rette tilbyderne, enten kriteriet er tjenestekvalitet, kostnadsminimering eller begge deler (Sørensen, Borge og Hagen, 1999).

Fritt forbrukervalg betyr at konsumentene velger tjenesteprodusent ut fra egne preferanser. Slikt fritt forbrukervalg kan organiseres gjennom offentlig fullfinansiering eller delfinansiering. Fritt forbrukervalg kan betraktes som et gode ved at brukerne gis valgfrihet – bare muligheten til å velge og valgprosessen kan være av verdi. Men fritt forbrukervalg har trolig sterkest betydning for tjenesteprodusentenes motivasjon når tjenestene finansieres gjennom aktivitetsorienterte offentlige tilskudd og når det samtidig er tilstrekkelig produksjonskapasitet i forhold til brukernes etterspørsel. Først da etableres et økonomisk incentiv for virksomhetene til å trekke til seg kunder/brukere.

Introduksjon av konkurranse betyr at private og/eller offentlige bedrifter konkurrerer om markedsandeler, slik at de mest effektive bedriftene identifiseres. Slike gevinster må vurderes mot kostnadene ved risiko. Usikkerhet om framtidige oppdrag og tilgangen på brukere påfører bedriftene en ekstern risiko, og de vil kreve en risikopremie for å påta seg oppdraget. Dette kan bli kostbart for oppdragsgiver. Dessuten kan etablering av tilsynsorganer, kontraktsprosessen og oppfølgingen av kontraktene innebære betydelige administrative kostnader. Konkurranse om markedet kan også skape kvalitetsproblemer, noe som drøftes nedenfor.

Anbudskonkurranse er en auksjon der en offentlig myndighet utlyser konkurranse om et oppdrag, der tjenestetilbudet finansieres over offentlige budsjetter. Bedriftene konkurrerer om kontrakter med offentlige oppdragsgivere som gir bedriften enerett til leveranser over en avgrenset periode. Egenskaper ved tjenesteproduksjonen og tilgangen på informasjon er avgjørende for hvordan anbudskonkurranser bør designes (Vagstad, 1998; Bay, Hagen,

Riis og Sørensen, 1999: kap.3). For eksempel vil det være tjenlig å benytte driftsanbud (der offentlig myndighet leier ut utstyr/bygninger) når virksomheten kjennetegnes av store og irreversible investeringer ('asset specificity'), og det er små valgmuligheter i produksjonsteknologi. Totalanbud vil være mer effektivt når det er store muligheter for innovasjoner knyttet til kapitalbruk og teknologi, samtidig som det er vanskelig å overvåke kapitalslitasje. Et annet eksempel er avveiningen mellom konkurranse for hele eller deler av et anbud. Hensynet til stordriftsfordeler tilsier at virksomhetene bør ha anledning til å legge inn anbud på hele oppgaven, mens hensynet til å etablere en effektiv konkurranse der flere anbydere kan delta, tilsier at store oppgaver bør splittes i mindre delanbud.

Et tredje eksempel er knyttet til vanskelighetene med å spesifisere kontraktsleveransen. Kontraktene vil være ufullstendige, og dette kan gi virksomheten et økonomisk incentiv til å underprioritere egenskaper ved tjenestene som ikke er beskrevet i avtalen (Milgrom og Roberts 1992: 129–140; Sørgard 1992). F.eks. vil kvaliteten på tjenestene stå i fare for å bli svekket dersom kvalitet ikke er definert i kontrakten. Ved prekvalifisering og prøveperioder kan myndighetene svekke interessen til kortsiktige og 'useriøse' virksomheter. Disse søker å vinne anbudskonkurranser på lav pris. Problemet er at de også ønsker en kortsiktig gevinst (ikke interessert i gjenkjøp) ved å holde lav kvalitet på tjenestene.

Diskusjonen illustrerer at det kreves adskillig kompetanse hos oppdragsgiver for å bruke kontraktsstyring, og at uheldig kontraktsutforming kan ha alvorlige skadevirkninger. En politisk prosess knyttet til spesifikasjon av krav til leverandører kan i seg selv tydeliggjøre politiske prioriteringer, og klargjøre krav til kvalitet, tilgjengelighet, osv. Samtidig er kontraktsstyring såvidt krevende at det tilsier en viss forsiktighet. Offentlige virksomheter bør legge opp til kompetanseoppbygging og læring på tvers av institusjons- og sektorskillene.

Erfaringene fra bruk av anbudskonkurranser er hentet fra flere deler av offentlig sektor: Offentlige støttetjenester (vaskeri, kantine, rengjøring), transport (luftfart, buss) og infrastrukturtjenester (renovasjon). Flere studier indikerer at offentlig tjenesteproduksjon kan oppnå høyere kostnadseffektivitet gjennom anbud, ofte i størrelsesorden 15–25 prosent (for oversikt, se Domberger og Jensen 1997). Forskjellen i kostnadsnivå synes først og fremst å være et resultat av organisering. En mulig årsak til kostnadsulempene i offentlig sektor kan være manglende fleksibilitet på grunn av avtaleverket. Det er av stor interesse å få analysert nærmere bakgrunnen for det høye kostnadsnivået i offentlig sektor. I lys av Baumols modell er det dessuten ønskelig med studier som viser hvordan anbudskonkurranser påvirker produktivitetsutviklingen i et langsiktig perspektiv. Slik forskning eksisterer så vidt vi vet ikke.

Konkurranse om markedet etableres ved *konkurranse om brukere/kunder*. I et frikonkurransemarked gir prisene signaler til produsentene om kundenes betalingsvillighet for varer og tjenester. Som påpekt foran kan offentlig finansiering skape styringsproblemer knyttet til forvaltning av 'fellesressurser'. Brukerbetaling synliggjør at tjenesteproduksjonen har en kostnad. og

gir en direkte kobling mellom betaling og bruk av offentlige tjenester. Dette kan gi flere typer gevinster (se Sørensen, Borge og Hagen 1999: kap.5):

– Gratis offentlige tjenester gjør det vanskelig for folkevalgte å fastsette riktig omfang og kvalitet på tjenestene fordi en mangler opplysninger om brukerens betalingsvillighet. Høy etterspørsel fører til sterkt press for skattefinansierte utgiftsøkninger, og representerer dermed en fare for at utgiftsnivået blir for høyt. For en del tjenester, som akutte helsetjenester, er prisfølsomheten lav, slik at etterspørselen påvirkes lite av prisnivået.
– De tjenesteproduserende institusjonene vil ikke få incentiver til å ta hensyn til brukernes ønsker og behov. At misfornøyde brukere slutter å benytte seg av tjenesten fører vanligvis ikke til lavere inntekter. Ventelistene gir fortsatt gode argumenter for offentlige bevilgninger.
– I mye offentlig tjenesteproduksjon er resultatoppnåelse avhengig av brukerens innsats, eksempelvis studentenes egeninnsats i høyere utdanning. Brukerbetaling kan tenkes å stimulere studentene til høyere innsats for å få læringsutbytte av studieavgiftene.
– Politisk og administrativ rasjonering av offentlige tjenester er begrunnet i hensynet til rettferdig fordeling. De med størst behov skal prioriteres fremfor andre brukere. Administrative fordelingsmekanismer er imidlertid sårbare for krav fra velinformerte brukere som har gode kunnskaper om egne rettigheter.

Et alternativ til brukerfinansiering er hel eller delvis offentlig stykkprisfinansiering kombinert med fritt forbrukervalg. Et slikt system har ikke de fordelingspolitiske sidevirkninger som et system med høy brukerbetaling *kan* ha. Samtidig oppnås en viss konkurranse om å tiltrekke seg brukere/kunder. Dersom lav eller ingen brukerbetaling fører til ventelister, køer og kapasitetsproblemer, blir konkurranseelementet svært lite. Slik konkurranseorganisering eksisterer eller er i ferd med å bli etablert for pasienter ved somatiske sykehus, allmennlege- og tannhelsetjenesten, og når det gjelder barnehageplass. Det er også et innslag av konkurranse om studenter i høyere utdanning, både mellom norske institusjoner og i forhold til utenlandske læresteder.

For at konkurransen skal bli effektiv forutsettes informerte brukere, noe som kan kreve offentlige informasjonssystemer som gir brukerne kunnskap om pris og/eller kvalitet hos ulike tjenesteytere. Trolig er kundenes incentiv til å søke etter informasjon avhengig av hvor store og hvor observerbare forskjellene mellom produsentene er. Forskjeller i priser/brukerbetaling er lett observerbart, og i tradisjonelle markeder motiverer prisforskjeller til å søke etter tilbydere med lav pris. Dereguleringen av elektrisitetsproduksjon og banktjenester ble fulgt av god tilgang på informasjon om priser, og den etterfølgende konkurransen illustrerer betydningen av dette. Når prisene er lave og standardiserte (som ofte er situasjonen i offentlig sektor), svekkes motivet til å søke etter informasjon og eventuelt bytte produsent. Det er derfor avgjørende at fritt forbrukervalg understøttes av god brukerinformasjon.

Konkurranse om markedet betyr at noen virksomheter kan vinne markedsandeler på bekostning av andre. En viktig forutsetning er at etatene/bedriftene virkelig tror og erfarer at dette skjer. Dersom politiske hensyn eller andre hensyn medfører at institusjons- eller bedriftsstrukturen opprettholdes gjen-

nom ekstrabevilgninger, vil institusjonene ikke anspores til å konkurrere. Når det gjelder sykehustjenester er det eksempler på at folkevalgte politikere ofte endrer kontraktsforutsetningene, og gir etter for umiddelbare krav om å tilgodese hensynene til pasientene. Når sykehusene blir klar over at de står overfor myke budsjettrammer, blir kontraktsetterlevelse mindre viktig enn mediaeksponering og politisk press på oppdragsgiver. Et troverdig konkurranseregime og harde budsjettrammer representerer en viktig forutsetning for gjennomføring av effektiv konkurranse.

11 Reformer i forholdet stat – kommunesektor

Siden en stor del av den offentlige tjenesteproduksjonen foregår i kommuner og fylkeskommuner er reformer i forholdet stat-kommunesektor et viktig tema. Styringsmessig har vi allerede diskutert utgiftspress, uklare ansvarsforhold og svikt i effektivitet. Det er av interesse å finne fram til ny regulering og finansiering som bedrer styringsforholdene. Det er en særlig utfordring at nasjonale velferdstjenester er desentralisert til kommunesektoren. Nasjonalt politisk ansvar og fordelingspolitikk vil derfor måtte prege sektoren og det vil være en motsetning mellom lokaldemokrati og statsstyring.

Reformer for finansiering og regulering er diskutert i NOU 1997:8. Det legges vekt på at skattegrunnlag og overføringer designes slik at man oppnår jevnere inntektsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil redusere behovet for reguleringer for å modifisere ulikhet i tilbud. Det er videre ønskelig at stat og kommunesektor oppnår en klarere oppgavefordeling og ansvarsdeling. De mange statlige sektorinteresser som er involvert i kommunesektoren og overlapp i oppgaver, spesielt på fylkesnivå, krever bedre samordning og opprydding. Staten må sikre at de reguleringer som gis på tvers av sektorer er konsistente og inngår i den økonomiske ramme. På den andre siden må kommuner og fylkeskommuner oppfylle de mål og rammebetingelser som settes. Avtaler eller samråd mellom stat og kommunesektor kan bidra til klarere arbeidsdeling i systemet.

Finansieringssystemet preges av en gradvis svekkelse av rammefinansiering og svekkelse av lokalt økonomisk ansvar. Kommunenes og fylkeskommunenes inntekter avhenger i stadig mindre grad av lokale skatteinntekter, samtidig som øremerkede tilskudd til mange formål øker. En økende grad av statlig kontroll over lokalforvaltningens inntekter har imidlertid ikke ført til at ulikheter mellom kommuner og fylkeskommuner reduseres. Reformene av inntektssystemet har hatt liten omfordelingseffekt, hovedsakelig som følge av at enkelte inntekter holdes utenfor inntektssystemet (inntekter fra kraftverk) og tilskudd som er begrunnet i distriktspolitiske hensyn. Spissformulert kan en si at finansieringssystemet verken fremmer likhet eller effektivitet. Dette peker i retning av reformer som vektlegger rammefinansiering med faste rammer, bedre kobling mellom skattegrunnlag og skatteinntekt, og større vekt på nyttebeskatning. En bred kommunal eiendomsskatt for alle kommuner med lokal beskatningsfrihet kan forsterke det lokale ansvar for ressursbruken.

Dagens kommunestruktur gir neppe effektiv ressursutnyttelse. For det første henter systemet ikke ut økonomiske stordriftsfordeler innenfor administrative funksjoner. Dette er godt dokumentert på kommunenivået. For det

andre er en rekke kommuner og fylkeskommuner for små til å ha en profesjonell organisasjon som kan ivareta et godt eierskap til store institusjoner og selskaper, spesielt innen helse- og sosialsektoren, samferdsel og annen infrastruktur. For det tredje er kommunene og fylkeskommunene såvidt små at de mangler den nødvendige økonomiske robusthet, både til å møte lokale økonomiske sjokk (eks. nedleggelse av enkeltbedrifter), til å ivareta større investeringer (eks. somatiske sykehus), og til å utnytte økonomiske incentivordninger i egen tjenesteproduksjon. For det fjerde kan det være vanskelig å få til konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen i små enheter, dels fordi virksomheten er for liten til å være kommersielt interessant og dels fordi det er transaksjonskostnader knyttet til interkommunalt samarbeid.

Styringsproblemene i forholdet stat-kommune henger sammen med at staten har delegert produksjonen av sentrale velferdstjenester til kommunesektoren. Dette er ikke lokale kollektive goder, men velferdstjenester og dermed fordelingspolitikk som dominerer i budsjettene. Som diskutert foran forventes reformer som fristiller og konkurranseutsetter tjenesteproduksjonen og som innfører incentivorientert finansiering. Når tjenesteytende institusjoner får større selvstendig ansvar eller privatiseres, og staten utformer nye finansieringsordninger, vil forutsetningene for den kommunale styring endres. Innføring av innsatsstyrt finansiering og friere brukervalg i sykehusene har allerede fått store konsekvenser for fylkeskommunenes rolle. Hvis staten overtar større ansvar for finansiering og styring av velferdstjenestene kan vi få en kommunesektor som i større grad konsentreres om lokale kollektive oppgaver i framtida.

Referanser

Alesina, A. og R. Perotti (1995), Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, Economic Policy 21, 205–248.

Andersen, C. og J. Sannernes (1998), Inntekt, overføringer , skatter og tjenester i et livsløpsperspektiv: Simuleringer med modellen LIVSMOD, SNF-Rapport 30/98.

Askildsen, J. et al. (1999), Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – en gjennomgang av empiriske studier, SNF-Rapport 4/99.

Baldersheim, H. (red.) (1998), Kan fylkeskommunen fornyast?, Oslo: Samlaget.

Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, American Economic Review 3, 415–426.

Bay, A.-H. (1998), Opinionen og eldrepolitikken, Dr.polit. avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Bay, A.-H., Hagen, K., Riis, C. og Sørensen, R.J. (1999), Konkurranseutsetting av velferdsstaten. Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg, BI-rapport 10/1999.

Borge, L-E og J. Rattsø (1995), Demographic Shift, Relative Costs and the Allocation of Local Public Consumption in Norway, Regional Science and Urban Economics, 25, 705–726, også i J. Rattsø (red.), Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

Borge, L-E. og Rattsø, J. (1997), Konkurranse mellom kommuner: Effektivitet eller sløsing? I K.P. Hagen (red.), Deregulering og konkurranse. SNF årbok. Oslo: Fagbokforlaget.

Borge, L.-E. and J. Rattsø (1999), Spending Growth with Vertical Fiscal Imbalance: Decentralized Government Spending in Norway 1880–1990, mimeo, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.

Borcherding, T. (1985), The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the US Evidence, Journal of Public Economics, 359–382.

Carlsen, F. (1995), Hvorfor rammefinansieringssystemet sviktet, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 2, 133–149.

Domberger, S. og P. Jensen (1997), Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects, Oxford Review of Economic Policy 13, 67–77.

Dræge, M., K. Løgland og V. Ringstad (1998), Brukertilfredshet med kommunale tjenester. Rapport til Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (1996) Productivity Trends in the Public Sector in Sweden, Stockholm: The Ministry of Finance.

Gelb, A. (1988), Oil Windfalls – Blessing or Curse, Washington: World Bank and Oxford University Press.

Grytten, J., I. Skau, R.J. Sørensen og O. Aasland (1999), Kontraktsvalg, tjenesteproduksjon og stabilitet i allmennlegetjenesten, BI-rapport nr. 10/1999.

Hagen, T., J. Rattsø og R. Sørensen (1999), Monopoly and Competition in Government Service Production: Economic and Political Determinants of Reform, mimeo, UiO, NTNU and BI.

Hellevik, O. (1996), Nordmenn og det gode liv, Norsk monitor 1985–1995, Oslo: Universitetsforlaget.

Holsey, C.M. og T.E. Borcherding (1997), Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of Recent Literature on the U.S. experience, i Mueller, D.C., (ed.), Perspectives on Public Choice, Cambridge: Cambridge University Press.

Inman, R. (1987), Markets, Governments and the 'New' Political Economy, i A. Auerbach og M. Feldstein (red.), Handbook of Public Economics, vol. II, Amsterdam: North-Holland.

Lazear, E.P. (1998) Personnel Economics for Managers, John Wiley & Sons, Inc.

Lindbeck, A. (1997), The Swedish Experiment, Journal of Economic Literature 35, 1273–1391.

Milgrom, P. and Roberts, J. (1992) Economics, Organization and Management, Prentice-Hall International Editions.

Musgrave, R. (1959), The Theory of Public Finance, New York: McGraw Hill.

NOU 1992:15, Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

NOU 1997:8, Om finansiering av kommunesektoren.

NOU 1999:15, Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus.

Oates, W. (1972), Fiscal Federalism, New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.

Pettersen, P.A. og L.E. Rose (1997), Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket, i Baldersheim, H., J.F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.), Kommunalt selvstyre i velferdsstaten, Oslo: Tano – Aschehoug.

Persson, T. og G. Tabellini (1999) The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, European Economic Review 43, 699–735.

Poterba, J. (1996) «Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?», i Fuchs, V.R. (1996, ed.) Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America, Chicago/London: The University of Chicago Press.

Prendergast, C. (1999), The Provision of Incentives in Firms, Journal of Economic Literature 37, 7–63.

Rattsø, J. (2000), Vertical fiscal imbalance in a welfare state: Norway, i J. Rodden et al. (red.), Soft Budget Constraints in Multi-Tiered Fiscal Systems, Washington: The World Bank, forthcoming.

Rattsø, J. og R. Sørensen (1997), Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet? I H. Baldersheim et al. (red.), Kommunalt selvstyre i velferdsstaten, Oslo: Tano-Aschehoug.

Roubini, N. and J. Sachs (1989), Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries, Economic Policy 8, 100–132.

Savas, E.S. (2000), Privatization and Public-Private Partnerships, New York: Chatham House Publishers.

Schjeldrup, G. (1994), Skattepolitikk og kapitalmoblitet: Er velferdssstaten i fare?, Norsk Økonomisk Tidsskrift 4, 108, 245–270.

Stigler, G. (1970), Director's law of public income distribution, Journal of Law and Economics XIII, 1–10.

Sørensen, R.J. (1988), The Growth of Public Spending in Norway 1865–1985, i. J. Lybeck og M. Henrekson (red.), Explaining the Growth of Government, Amsterdam: North-Holland, pp. 265–298.

Sørensen, R.J. (1997), Baumols kostnadseffekt: Forståelser og misforståelser om produktivitet i offentlig tjenesteproduksjon, Praktisk Økonomi & Ledelse 13, 9–18.

Sørensen, R.J., L.-E. Borge og T.P. Hagen (1999), Effektivitet i offentlig tjenesteyting, Oslo: Fagbokforlaget.

Sørgard, L. (1992) «Anbudsprivatisering», i Sandmo, A. og Hagen, Kåre P. (1992) Offentlig politikk og private incitamenter, Oslo: Tano forlag.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU), diverse rapporter, Kommunaldepartementet.

Vagstad, S. (1998) «Auksjonsteori og offentlig politikk», i Torsvik, G. (1998), red. Informasjonsproblem og økonomisk organisering, Bergen: Fagbokforlaget.

Wagner, A. (1883), Finanzwissenschaft, 3rd ed., Leipzig, partly reprinted in Classics in the theory of public finance (eds. R. Musgrave and A. Peacock). London: Macmillan, 1958.

Weingast, B., K. Shepsle and C. Johnsen (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, Journal of Political Economy, 89, 642–664.

Vedlegg 6

Analyser av regional mobilitet på arbeidsmarkedet med vekt på flytting, konjunktursvingninger og nærings-struktur

Lasse Sigbjørn Stambøl

1 Innledning

Denne utredningen oppsummerer resultater fra analyser av regional arbeidsmarkedsmobilitet og flytting i Norge. Det sammenliknes også med tilsvarende analyser fra Sverige og Finland.

En viktig problemstilling er hvordan tilpasningen foregår på de regionale arbeidsmarkedene. Flyttinger har alltid vært en viktig faktor i denne tilpasningen. I regionalpolitikken har «bevaring av bosettingsmønsteret» lenge vært en viktig målsetting, noe som innebærer at en har siktet mot en best mulig balanse i de regionale flytteprosesser. Sett fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt er regional arbeidsmarkedsmobilitet et viktig virkemiddel for å sikre at behovet for arbeidskraft i de forskjellige regioner og sektorer kan fylles på en raskest mulig måte. På tilbudssiden er det blitt oppmuntret til mobilitet, for å øke muligheten for arbeidssøkende til å oppnå sysselsetting. Geografisk mobilitet kan således være med på å øke sysselsettingen. En viktig faktor i denne sammenheng er at arbeidsmarkedet pga. stadig mer spesialiserte kompetansebehov består av flere ulike segmenter som hver har sin egen tilbuds- og etterspørselskurve og dermed også lønnsutvikling. Dette fører til at «match»-problematikken har fått et helt annet innhold enn for noen år tilbake. Problemet i dag er at det eksisterer både overskudd og underskudd av arbeidskraft selv innen samme bedrift, foretak og arbeidsmarkedsregion.

Vi skal forsøke å belyse følgende spørsmål knyttet til mobiliteten på arbeidsmarkedet:

– Hvordan henger de regionale flyttebevegelser sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet? Herunder drøftes bl.a. i hvilken grad arbeidsledige og sysselsatte personer er mobile både på og mellom de regionale arbeidsmarkedene, om arbeidsledige som flytter har større sannsynlighet for overgang til sysselsetting enn arbeidsledige som ikke flytter, samt nettoeffektene av denne mobiliteten. Videre analyseres det hvor mye flyttingene henger sammen med omfanget av vakanser i regionene. Parallelt med analyser av rekrutteringsmulighetene, har det vært viktig å se på avgangen fra de forskjellige næringene. Dette skjer delvis gjennom geografisk mobilitet, ved at sysselsatte flytter og etterlater seg vakanser, men det foregår også intern regional avgang gjennom ulike endringer i sysselsettingen i de forskjellige næringer. I tillegg forekommer det ulik regional avgang gjennom aldringsprosessen med overgang til forskjellige trygdeordninger og alderspensjon.
– Hva er de regionale konsekvenser av geografisk mobilitet? I utredningen blir det benyttet interaksjonsanalyser mellom regionene, slik at effekten av geografisk mobilitet blir målt både for fraflyttings- og tilflyttingsregion-

ene. Nettoeffektene av bruttostrømmene mellom regionene blir sammenliknet med tilsvarende effekter i de lokale arbeidsmarkedene, slik at flyttingenes betydning kan drøftes.

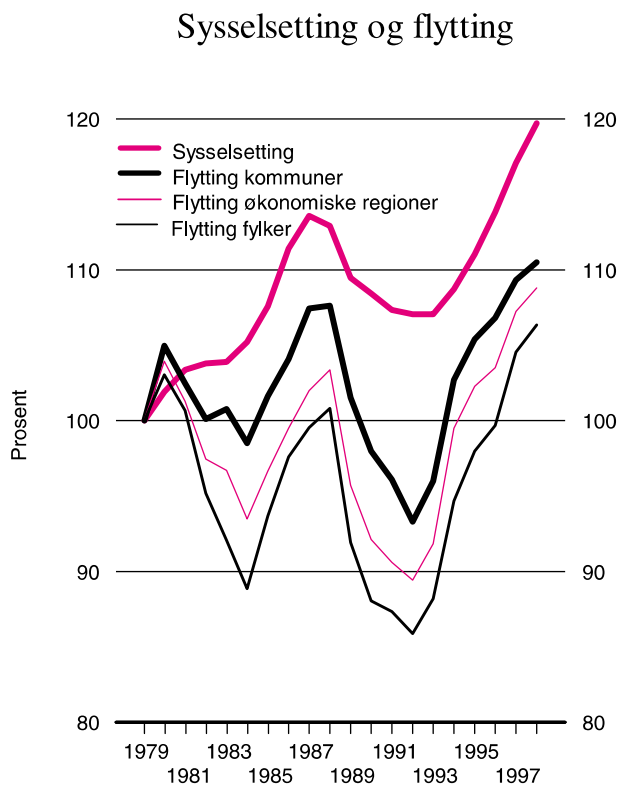
Analysene er basert på et omfattende datamateriale, som er tilrettelagt for å følge personene gjennom perioder med oppgangs- og nedgangskonjunktur. Mer informasjon om datagrunnlag, definisjoner og metoder er gitt i egen boks før hovedavsnitt 3.

2 Historiske trekk

Dette avsnittet viser historiske trekk ved utviklingen i flytting og sysselsetting. Flytteomfanget ses i sammenheng med personenes utdanningsnivå, status på arbeidsmarkedet og med sysselsettingsutviklingen i de regionale arbeidsmarkedene.

2.1 Flytteomfang og konjunktursvingninger

Figur 6.1 viser utvikling i sysselsetting og flyttinger i Norge i perioden 1979–1998. Flytteomfanget er vist på tre ulike måter – mellom kommuner, mellom økonomiske regioner og mellom fylker. Inndelingen etter økonomiske regioner består av til sammen 90 regioner, og er nærmere beskrevet i Carling (1999).



Figur 6.1 Sysselsetting og flytting 1979 –1998.

Nivå: 1979=100

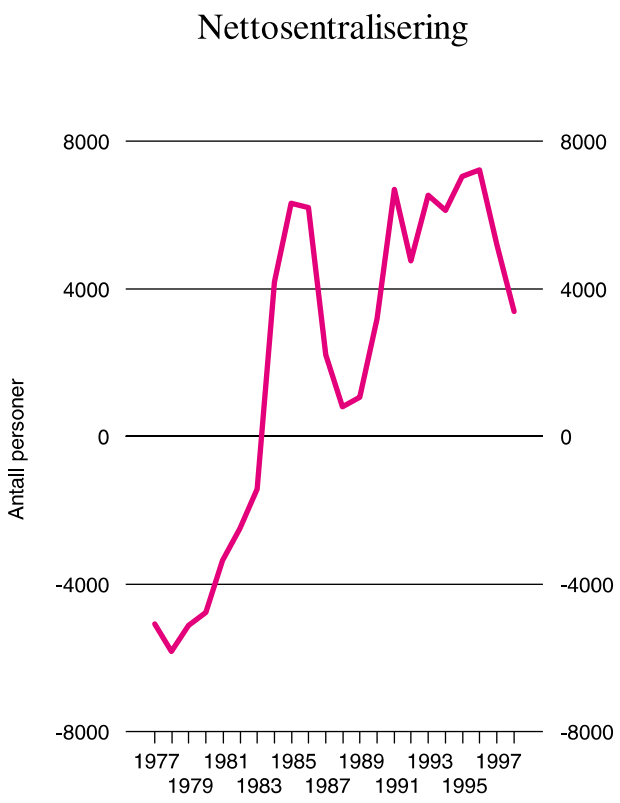
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figuren viser at flyttestrømmene mellom ulike regioner viser en klar tendens til sammenfall med den økonomiske utviklingen. Dette indikerer en klar sammenheng mellom konjunkturutviklingen og omfanget av flyttingene mellom regioner på ulike nivåer.

2.2 Flytting og sentralitet

Det har vært klare forskjeller mellom regionene mht. sysselsettingsutvikling. På 1970-tallet og frem til begynnelsen av 1980-tallet opplevde landet en såkalt «grønn bølge», med relativt sterk økning i sysselsettingen i distriktene. Dette hadde bl.a. sammenheng med en klar økning i sysselsettingen i offentlig sektor, som kom i kjølvannet av en betydelig satsing på å oppnå mest mulig like helse- og sosialtjenester uavhengig av hvor i landet man befant seg, samtidig som det foregikk en betydelig utbygging av institusjoner for høyere utdanning i distriktene. Norge var blitt en oljenasjon, og noe av det forventede overskuddet kunne benyttes til å styrke distriktene. Parallelt med denne utviklingen foregikk det en regional arbeidsdeling mht. produksjonsprosessene innen industrien, der administrative funksjoner, forskning og utvikling ble liggende sentralt, mens de fysiske produksjonsprosesser i større grad kunne fristilles for lokalisering i mindre sentrale regioner.

Figur 6.2 viser nettoflytting etter sentralitet i Norge i perioden 1977–1998. Figuren viser nettoeffektene av antall flyttinger oppover i sentralitetshierarkiet minus antall flyttinger nedover i sentralitetshierarkiet, jf. Carling (1999). Den regionale inndelingen er basert på 90 økonomiske regioner, som deretter er fordelt på 5 grupper etter sentralitet. Det var en overvekt av flyttinger nedover i sentralitetshierarkiet frem til og med 1983, mens det deretter har funnet sted en betydelig sentralisering i flyttemønsteret. Dette falt sammen med en betydelig sysselsettingsøkning som fant sted midt på 1980-tallet, med meget sterk vekst innen privat tjenesteyting og bygge- og anleggssektoren. Sysselsettingsutviklingen var klart sterkest i de sentrale områdene av landet.



Figur 6.2 Nettosentralisering 1977–1998 – Antall flyttinger oppover i sentraliseringshierarkiet minus antall flyttinger nedover i sentraliseringshierarkiet (Basis: Økonomiske regioner)

Nedgangsperioden på arbeidsmarkedet som fulgte i årene 1988–1993 trakk både flytteaktiviteten og tendensen til sentralisering ned. Sysselsettingsnedgangen i denne perioden var sterkest i de mest sentrale regionene, der nedgangen i sysselsettingen i de sektorene som hadde vært ledende i perioden før var til dels meget betydelig.

Utover på 1990-tallet tok både sysselsettingen og flytteomfanget seg kraftig opp. Samtidig var det et meget klart overskudd av flyttinger oppover i sentralitetshierarkiet. Igjen var det de mest sentrale regionene på Østlandet samt andre storbyregioner som trakk sysselsettingsveksten i været. Store investeringer i oljesektoren, både innen privat og offentlig landbasert virksomhet, førte til en betydelig sysselsettingsvekst innen deler av industrien, i bygge- og anleggsvirksomhet og i privat tjenesteyting.

Sentraliseringen i flyttemønsteret utover på 1990-tallet bør også sees i lys av flere forhold på arbeidsmarkedet:

– Nedgangen i sysselsettingen og økningen i arbeidsledigheten de siste årene av 1980-tallet førte til at man åpnet for en meget sterk økning av antall studenter ved universitetene og høgskolene. Studenter melder i liten grad flytting, bl.a. fordi de under studiene ikke bor i egne selvstendige boliger. Flyttemeldingene kommer når studiene nærmer seg slutten eller er avsluttet. Resultatet av dette har vært en underestimering av de flyttinger som dog har foregått på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.

– Den svake økonomiske utviklingen i samtlige av landets regioner på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, ga grunnlag for en opphopning av mer direkte arbeidsmarkedsflyttinger. Denne opphopningseffekten fikk også sin utløsning gjennom den sterke sysselsettingsveksten utover på 1990-tallet, med betydelig bidrag til sentraliseringsbølgen.

Mot slutten av 1990-tallet har tendensen til at flyttingene virker sentraliserende avtatt noe. Dette har dels sammenheng med opphopningseffekten i det siste kulepunktet over. Alle opphopninger som får sin utløsning, vil etter en stund avta. En betydelig utflytting fra distriktene med tilsvarende sterk sentralisering over flere år, har samtidig vært med på å bygge opp distriktenes tilbakeflyttingspotensiale. Dessuten er flere store utbyggingsprosjekter i sentrale regioner på Østlandet nå avsluttet eller er i ferd med å bli avsluttet. Videre har pressproblemene i boligmarkedet i flere sentrale regioner resultert i en betydelig prisøkning på boliger som trolig har hatt en dempende virkning på innflyttingen til de sentrale arbeidsmarkedene de siste årene.

2.3 Sammenhengen mellom flyttinger og arbeidsmarkedsutvikling

I dette avsnittet skal vi gå nærmere inn på sammenhengen mellom flytting og utviklingen i de regionale arbeidsmarkedene. Analysen er basert på data for perioden 1986–90, og det økonometriske opplegget er dokumentert i Mohn m.fl. (1994), Stambøl (1994a,b) og Stambøl m.fl. (1998).

Spørsmålet som stilles er følgende: Hva skjer med brutto utflytting fra en region hvis arbeidsmarkedet i denne regionen bedres i forhold til andre regioner? Regionene er syv landsdeler. Bedringen i den relative arbeidsmarkedsutviklingen er forutsatt å være 1 prosent. Tabell 6.1 viser virkningene på brutto utflytting fordelt på alder, kjønn og utdanningsgruppe. Resultatene i tabellen viser et veid årlig gjennomsnitt over alle regionene for perioden 1986–1990.

For alle grupper i tabellen reduseres brutto utflytting når situasjonen i arbeidsmarkedet bedres. Målt i prosent er utslagene størst for personer med utdanning på grunnskolenivå og minst for personer med høyere utdanning. Når det gjelder aldersgruppene, er utslagene størst for den yngste og den eldste gruppen. Tallene synes ellers å vise relativt små kjønnsmessige forskjeller.

Et noe bedre bilde av effektene på flyttesannsynligheten for de ulike persongruppene får vi ved å se på endringene målt per 1000 innbyggere (tabell 6.1.b). I aldersgruppen 16–44 år er effekten dobbelt så stor for personer med høyere utdanning som for personer med utdanning på bare grunnskolenivå. Dette gjelder både for menn og kvinner. De største effektene på flyttesannsynligheten kommer i aldersgruppene 20–24 år og 25–34 år. Totalt sett er det også her relativt små kjønnsmessige forskjeller.

Beregningene i tabell 6.1 er som nevnt basert på gjennomsnittet for syv landsdeler. Splittes beregningene i tabellen opp på samtlige regionale interaksjoner, blir variasjonen i effektene på brutto utflytting mellom par av regioner betydelig større. De prosentvise endringene på bruttoutflyttingsratene av 1 prosent endring i de relative arbeidsmarkedsbalansene ligger i intervallet -2 til -9 prosent. Samtlige landsdeler har klart størst utslag i flytteratene av relative endringer i arbeidsmarkedsutviklingen overfor Oslo/Akershus.

Ovenfor har vi kun sett på *brutto* utflytting. Effektene på *netto* utflytting blir nødvendigvis større enn dette. Dette har sammenheng med at en bedring i en regions arbeidsmarked i forhold til andre regioner både gir en nedgang i bruttoutflyttingsraten i forhold til disse regionene samtidig som det gir en tilsvarende økning i bruttoinnflyttingen fra disse regionene.

Tabell 6.1: Endringer i bruttoutflyttingsratene i regionene av 1 prosent bedring i regionenes relative arbeidsmarkedsutvikling. Årlig gjennomsnitt over alle regioner 1986–1990 etter kjønn, alder og utdanning

a) I prosent

	Menn			Kvinner		
Alder	Grunnskole	Videregående utdanning	Høyere utdanning	Grunnskole	Videregående utdanning	Høyere utdanning
16–19 år	-6,2	-5,9		-5,8	-5,1	
20–24 år	-5,0	-4,8	-4,0	-4,6	-4,4	-3,9
25–34 år	-5,2	-4,6	-4,1	-5,3	-5,1	-4,2
35–44 år	-5,9	-6,1	-5,4	-6,1	-6,2	-5,5
16–44 år	-5,6	-5,1	-4,4	-5,4	-4,8	-4,4

b) Per 1000 innbyggere

	Menn			Kvinner		
Alder	Grunnskole	Videregående utdanning	Høyere utdanning	Grunnskole	Videregående utdanning	Høyere utdanning
16–19 år	-0,5	-0,6		-0,7	-1,3	
20–24 år	-1,3	-1,7	-2,6	-2,2	-2,2	-2,8
25–34 år	-1,1	-1,4	-2,9	-1,3	-1,3	-2,7
35–44 år	-0,6	-0,6	-1,1	-0,5	-0,5	-0,9
16–44 år	-0,7	-1,2	-2,0	-0,8	-1,3	-2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 6.1 Datagrunnlag, definisjoner og metode

I analysene i avsnitt 3 og 4 er det brukt registerbaserte individdata, der hvert individ følges gjennom hver undersøkelsesperiode. Dataene omfatter hele befolkningen i alderen 16-74 år.

Som regional inndeling er valgt fylkene. Ved analyse av geografisk arbeidsmarkedsmobilitet er det vesentlig om man velger en aggregert eller disaggregert regional inndeling. Mange flyttinger foregår lokalt, uten at de arbeidssøkende skifter arbeidsmarked å søke på eller at de sysselsatte skifter arbeidsplass. Fylkesnivået er derfor mer egnet enn kommunenivået i denne typen analyser. Flyttedataene er hentet fra Det sentrale personregisteret.

Dataene er lagt til rette for interaksjonsanalyser av par av fylker og par av regioner for periodene 1988–89 (nedgangskonjunktur) og 1994–95 (oppgangskonjunktur). *Geografisk mobilitet* er definert som personer med forskjellig bostedsfylke per 1.1. det første og andre året i hver av undersøkelsesperiodene. Flyttedataene omfatter personer som har vært sysselsatte i minst ett av de to årene i hver av periodene.

Arbeidsmarkedsmobilitet er definert som skifte av status på arbeidsmarkedet (inkludert skifte av næring) fra det ene året til det andre i hver av undersøkelsesperiodene. De ulike statusene er sysselsatt etter næring, arbeidsledig, under utdanning, samt utenfor arbeidsstyrken for øvrig. Personer som kun finnes i det første eller andre året i hver av periodene, er også tatt med i analysen. Dette gjelder 16-åringer som har blitt sysselsatte det andre året i hver periode, sysselsatte som har innvandret, sysselsatte som har utvandret og sysselsatte som har gått ut av yrkesaktiv alder eller som døde i løpet av periodene.

Metode

For å måle bruttostrømmene inn og ut av sysselsetting er det etablert et såkalt «vakanseregnskap». Bak nettoendringer i sysselsettingen i hver sektor og region ligger det betydelig større større

bruttostrømmer. Mens nettoendringene sier noe om en sektor har opplevd vekst, stagnasjon eller nedgang i sysselsettingen, vil bruttostrømmene kunne si noe om hvor mange arbeidsplasser, eller vakanser, som tilkommer en sektor i en bestemt region i løpet av en periode. Med tanke på de arbeidssøkendes sysselsettingsmuligheter og arbeidsgivernes sysselsettingsbehov, vil bruttostrømmene gi et bedre bilde av sysselsettingsmulighetene/behovet. Sett i sammenheng med geografisk mobilitet og lokal arbeidsmarkedsmobilitet, kan vakansebegrepet også tolkes som vakansekjeder, der vakanser oppstår bl.a. som følge av flytting, jobbskift og endring av arbeidsmarkedsstatus, samtidig som de også lukkes bl.a. av de samme årsakene. Avgang fra og tilgang til sysselsetting i ulike sektorer er definert på følgende måte:

- *Avgang fra sysselsetting* i hver sektor er definert som: a) skifte av næringsundergruppe (inkl. uoppgitt næring), b) skifte av bostedsfylke, c) overgang til statusgruppene arbeidsledig, under utdanning og utenfor arbeidsstyrken for øvrig og d) sysselsatte i år t som ikke er å gjenfinne i registrene i år t+1. Majoriteten i den siste gruppen er personer som har utvandret.
- *Tilgang (rekruttering) til sysselsetting* er definert som: a) skifte av næringsundergruppe (inkl, uoppgitt næring), b) skifte av bostedsfylke, c) overgang fra statusgruppene arbeidsledig, under utdanning og utenfor arbeidsstyrken for øvrig og d) sysselsatte i år t+1 som ikke var i noen av registrene i år t. Majoriteten i den siste gruppen er personer som har innvandret.

Med bakgrunn i disse definisjonene kan det stilles opp et «vakanseregnskap». Det er laget slik at differansen mellom avgang og tilgang/rekruttering er kon-

sistent med endringen i bestanden av sysselsatte i hver næringssektor, persongruppe og fylke.

Tabell 6.2: (Boks 6.1 forts.)

En skisse av et «vakanseregnskap» for bruttostrømmer på arbeidsmarkedet	
Inngangsbestand: Antall sysselsatte i næring s i fylke f i år t	
Avgang:	
- Til annen sysselsetting	
- Til arbeidsledighet	(1) Utflyttet fra fylket (geografisk mobil)
- Gått ut av arbeidsstyrken	
- (Utdanning, alderspensjon, annen trygd, utvandret eller død)	(2) Ikke flyttet fra fylket (lokalt mobil)
= SUM: Avgang	
Tilgang/rekruttering:	
- Fra annen sysselsetting	(1) Innflyttet til fylket (geografisk mobil)
- Fra arbeidsledighet	
- Fra utdanning	(2) Bor i fylket (lokalt mobil)
- Fra utenfor arbeidsstyrken for øvrig	
= SUM: Tilgang/rekruttering (representerer her de fylte vakanser fra år t til ar t+1	
Utgående bestand: Antall sysselsatte i næring s i fylke f i år t+1	

3 Flyttetilbøyelighet blant arbeidsledige og sysselsatte

Det er grunn til å forvente forskjeller i flyttetilbøyelighet hos arbeidsledige og sysselsatte. Arbeidsledige er ikke bundet opp av et arbeidsforhold, og er således mer fleksible med tanke på mobilitet, mens sysselsatte må vurdere eventuell mobilitet ut fra et eksisterende arbeidsforhold.

Analyser har vist at det har vært en forholdsvis omfattende geografisk mobilitet blant arbeidsledige i Norge både under nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet og under oppgangsperioden midt på 1990-tallet (se bl.a. Stambøl m.fl. 1996, 1997 og Stambøl 1995a,b, 1998, 1999). Totalt sett har det vært noe høyere mobilitet blant arbeidsledige kvinner sammenliknet med arbeidsledige menn. Det har nesten gjennomgående vært en økende flyttetilbøyelighet med stigende utdanningsnivå. Arbeidsledige med videregående utdanning har en vesentlig høyere flyttehyppighet enn arbeidsledige med bare grunnskoleutdanning, mens flyttehyppigheten blant arbeidsledige med høyere utdanning er om lag tre ganger så stor som hos arbeidsledige med grunnskoleutdanning og nesten dobbelt så stor sammenliknet med arbeidsledige med videregående utdanning. Videre har det vært en betydelig høyere mobilitet blant arbeidsledige med kort ledighetsperiode sammenliknet med de langtidsledige. Det har vært en gjennomgående tendens i begge undersøkelsesperiodene til at arbeidsledige som bor alene eller i uregistrert samboerforhold har en betydelig høyere mobilitet enn arbeidsledige som er gift

eller bor i registrerte samboerforhold. Til slutt er det påvist større mobilitet blant arbeidsledige som ikke mottar arbeidsledighetstrygd sammenliknet med arbeidsledige som mottar trygd.

Flyttehyppigheten blant sysselsatte i disse periodene følger omtrent det samme mønster som hos de arbeidsledige, ved at sysselsatte kvinner viste noe større mobilitet enn sysselsatte menn, samtidig som det gjennomgående var en klart økende flyttetilbøyelighet med stigende utdanningsnivå i begge undersøkelsesperiodene.

I tabell 6.2 er det i indeksform vist hvor store flytteratene hos arbeidsledige har vært i forhold til flytteratene hos sysselsatte. Tallene viser at arbeidsledige har hatt større mobilitet enn sysselsatte. Både hos menn og kvinner var flyttehyppigheten blant arbeidsledige totalt mellom 2,5–3 ganger så stor som hos de sysselsatte. Mest fremtredende var dette blant arbeidsledige med bare grunnskoleutdanning, der flyttehyppigheten blant arbeidsledige kvinner var over fem ganger så stor som hos sysselsatte i perioden med oppgangskonjunktur.

Tabell 6.3: Flytterater for helt arbeidsledige personer i 1988–89 (nedgangskonjunktur) og 1994–95 (oppgangskonjunktur) i forhold til flytterater hos helt sysselsatte personer. Etter kjønn, alder og utdanning. Alle fylker. Indeks for sysselsatte flyttere = 100

	Menn		Kvinner	
Alder og utdanning	1988–1989	1994–1995	1988–1989	1994–1995
Alle alders- og utdanningsgrupper	259	247	270	279
16–24 år	138	163	140	167
25–44 år	275	225	234	217
45–74 år	253	274	312	322
Uoppgitt utdanning	306	240	188	211
Grunnskole	379	383	465	525
Videregående utdanning	229	285	262	325
Høyere utdanning	277	259	319	321

3.1 Geografisk mobilitet og overgang til sysselsetting for helt arbeidsledige personer

Dette avsnittet analyserer geografisk mobilitet hos helt arbeidsledige personer og i hvilken grad helt arbeidsledige oppnår å komme i arbeid etter at flyttingen er foretatt.

Arbeidsledige personer vil vanligvis ikke bare søke arbeid i sine lokale arbeidsmarkeder, men også i andre regioner. Flytting kan så foretas etter at et arbeidsforhold er inngått, eller den arbeidsledige kan flytte først for så å søke arbeid på sitt nye bosted. Arbeidsledige som er geografisk mobile, vil ha lettere for å oppnå et arbeidsforhold fordi man på denne måten oppnår et større arbeidsmarked å søke på. Unntaket er arbeidsledige som flytter fra regioner med et større arbeidsmarked til regioner med mindre arbeidsmarkeder uten først å ha inngått et arbeidsforhold.

Tabell 6.4: Arbeidsledige flyttere i 1988 (nedgangskonjunktur) og 1994 (oppgangskonjunktur) fordelt etter status på arbeidsmarkedet i henholdsvis 1989 og 1995. Etter kjønn og alder eller kjønn og utdanning. Alle fylker. Prosent

Kjønn	Blitt sysselsatt		Blitt både sysselsatt/-arbeidsledig		Fortsatt arbeidsledig		Gått ut av arbeids-styrken	
Aldersgrupper og utdanningsnivå	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95
Menn:								
Alle alders- og utdanningsgrupper	22,5	26,3	15,1	16,3	42,1	41,4	20,3	16,0
16–24 år	23,7	24,2	15,6	16,0	39,6	41,7	21,1	18,1
25–44 år	22,0	28,9	14,6	16,9	44,2	39,8	19,2	14,5
45–74 år	16,4	14,0	16,4	12,8	43,1	53,6	24,1	19,6
Uoppgitt utdanning	15,9	11,2	11,5	13,5	40,4	56,6	32,2	18,7
Grunnskole	16,0	12,9	14,4	17,2	50,6	51,8	18,9	18,1
Videregående utdanning	25,0	25,5	17,2	18,0	41,0	41,3	16,8	15,3
Høyere utdanning	41,7	46,7	14,3	12,0	31,8	25,9	12,1	15,4
Kvinner:								
Alle alders- og utdanningsgrupper	26,5	26,5	13,7	14,3	35,9	37,6	23,9	21,7
16–24 år	26,0	25,3		14,9	34,7	35,9	24,9	23,8
25–44 år	27,8	28,1	13,0	14,2	36,2	37,4	23,0	20,4
45–74 år	20,5	20,6	9,6	10,7	51,8	51,8	18,1	16,9
Uoppgitt utdanning	17,9	13,9	9,7	9,7	35,2	48,2	37,2	28,2
Grunnskole	18,4	14,3	10,3	10,5	42,6	50,1	28,7	25,0
Videregående utdanning	28,2	25,3	15,4	15,5	34,5	37,6	21,9	21,5
Høyere utdanning	44,8	42,6	14,1	14,8	27,1	25,0	14,1	17,6

I hvilken grad arbeidsledige som flytter har klart å komme seg i arbeid, belyses av tabell 6.3. I tabellen har en, på samme måte som i tabell 6.2, forsøkt å identifisere en periode med nedgangskonjunktur og en periode med oppgangskonjunktur. Fordelingen av arbeidsledige flyttere på de ulike statusgruppene er gitt i prosent, slik at andelen som tilfaller hver av de fire statusgruppene i hver av periodene summerer seg til hundre.

Resultatene viser at om lag en fjerdedel av arbeidsledige flyttere oppnådde å bli helt sysselsatte i løpet av året etter flyttingen. Overgang til sysselsetting var noe sterkere i oppgangsperioden enn i nedgangsperioden på 1980-tallet, noe som hadde sammenheng med noe større overgang til sysselsetting blant arbeidsledige menn. Størst overgang til sysselsetting var å finne blant høyt utdannede arbeidsledige, der overgangsraten både for menn og kvinner oversteg 40 prosent i begge undersøkelsesperiodene. Overgangen til sysselsetting øker med stigende utdanningsnivå. Fordelt på aldersgrupper, var det gruppen

25–44 år som viste størst overgang til sysselsetting. Om lag 15 prosent av de arbeidsledige flytterne kom i kategorien både sysselsatt og arbeidsledig, slik at den totale overgangen til kategoriene sysselsetting og sysselsetting/arbeidsledig var om lag 40 prosent.

Mer detaljerte undersøkelser, se bl.a. Stambøl m.fl.(1997), viser en klar tendens til at arbeidsledige med kort ledighetsperiode hadde en betydelig større overgang til sysselsetting etter flytting sammenliknet med langtidsledige. Arbeidsledige som bor «alene» eller i ikke-registrerte samboerforhold har også en noe større overgang til sysselsetting etter flytting sammenliknet med gifte og samboere. Videre var det en tendens til større overgang til sysselsetting hos arbeidsledige flyttere som mottar dagpenger sammenliknet med de som ikke mottar dagpenger.

3.2 Har arbeidsledige som flytter større sannsynlighet for å få arbeid?

For å belyse om geografisk mobilitet hjelper arbeidsledige til å få et arbeid har vi sammenliknet overgang til sysselsetting for arbeidsledige flyttere med tilsvarende tall for arbeidsledige som ikke flytter. Vi har her forutsatt at flyttere og ikke-flyttere i hovedsak er sammenliknbare innenfor hver av de persongruppene som benyttes. Resultatene er gitt i tabell 6.4. Tallene er gitt i indeksform, og viser resultatene for arbeidsledige flyttere i forhold til de som ikke flytter. Andelen av arbeidsledige ikke-flyttere i hver statusgruppe er satt lik 100, slik at indeksene viser hvor stor over- eller underrepresentasjon de arbeidsledige flytterne har i de forskjellige statusgruppene.

Tabellen illustrerer en meget klar tendens til at arbeidsledige som flytter har høyere sannsynlighet for å komme i arbeid. Dette gjelder både i perioder med oppgangs- og nedgangskonjunkturer, selv om det blant menn var noe svakere overgang til sysselsetting ved å flytte i oppgangskonjunkturen sammenliknet med arbeidsledige som ikke flyttet.

Tabell 6.5: Andelen av arbeidsledige flyttere i forhold til andelen av arbeidsledige ikke-flyttere i 1988 (nedgangskonjunktur) og 1994 (oppgangskonjunktur) etter status på arbeidsmarkedet i henholdsvis 1989 og 1995. Etter kjønn og alder eller kjønn og utdanning. Alle fylker. Indeks for arbeidsledige ikke-flyttere=100

Kjønn	Blitt sysselsatt		Blitt både sysselsatt/-arbeidsledig		Fortsatt arbeidsledig		Gått ut av arbeidsstyrken	
Aldersgrupper og utdanningsnivå	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95
Menn:								
Alle alders- og utdanningsgrupper	152	133	103	103	89	93	87	82
16–24 år	154	116	108	109	89	107	82	71
25–44 år	136	133	87	94	90	90	107	91
45–74 år	168	105	155	98	83	96	87	111
Uoppgitt utdanning	141	95	118	102	88	101	97	99
Grunnskole	145	90	105	118	101	101	76	92

Tabell 6.5: Andelen av arbeidsledige flyttere i forhold til andelen av arbeidsledige ikke-flyttere i 1988 (nedgangskonjunktur) og 1994 (oppgangskonjunktur) etter status på arbeidsmarkedet i henholdsvis 1989 og 1995. Etter kjønn og alder eller kjønn og utdanning. Alle fylker. Indeks for arbeidsledige ikke-flyttere=100

Kjønn	Blitt sysselsatt		Blitt både sysselsatt/-arbeidsledig		Fortsatt arbeidsledig		Gått ut av arbeidsstyrken	
Aldersgrupper og utdanningsnivå	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95	1988-89	1994-95
Videregående utdanning	146	117	105	106	89	98	82	80
Høyere utdanning	172	195	106	89	78	66	56	66
Kvinner:								
Alle alders- og utdanningsgrupper	142	143	114	108	87	85	85	90
16–24 år	137	131	121	120	91	91	80	83
25–44 år	139	141	102	100	84	85	95	93
45–74 år	156	160	93	86	109	96	62	81
Uoppgitt utdanning	144	123	119	108	89	94	93	99
Grunnskole	119	103	94	93	99	103	94	95
Videregående utdanning	135	130	117	109	85	87	87	94
Høyere utdanning	145	160	108	110	83	69	60	73

Fordeles resultatene etter aldersgrupper, var det arbeidsledige menn i den yngste og eldste aldersgruppen som hadde størst relativ overgang til sysselsetting ved å flytte i perioden med lavkonjunktur, mens det tilsvarende var tilfelle for arbeidsledige menn i alderen 25–44 år i perioden med oppgangskonjunktur. For arbeidsledige kvinner var det den eldste aldersgruppen som hadde størst relativ overgang til sysselsetting ved å flytte i begge undersøkelsesperiodene.

Målt etter utdanning var det gjennomgående arbeidsledige med høyere utdanning som har hatt størst overgang til sysselsetting ved å flytte sammenliknet med de som ikke flyttet. Arbeidsledige menn med høyere utdanning skiller seg klart ut i perioden med oppgangskonjunktur, da nesten dobbelt så stor andel av flytterne oppnådde overgang til sysselsetting sammenliknet med høyt utdannede arbeidsledige menn som ikke flyttet. På den annen side viser geografisk mobile arbeidsledige menn med bare grunnskole og uoppgitt utdanning mindre overgang til sysselsetting under oppgangsperioden enn hva tilfelle var hos tilsvarende grupper som lot være å flytte.

Når det gjelder overgang fra arbeidsledighet til statusgruppen bestående av personer som både har vært sysselsatte og arbeidsledige året etter, så viser arbeidsledige som har flyttet i gjennomsnitt noe høyere overgang sammenliknet med arbeidsledige som ikke har flyttet.

Alt i alt synes det å ha vært av betydning for arbeidsledige å flytte med hensyn på å oppnå sysselsetting. Dette gjenspeiler seg også i overgangen til de øvrige statusgruppene, der det var en meget klar tendens til at arbeidsledige som ikke flyttet var overrepresentert blant de som fortsatt var arbeidsledige

eller hadde trukket seg ut av arbeidsstyrken det andre året i hver av undersøkelsesperiodene. Det var små forskjeller i dette mønsteret mellom menn og kvinner og mellom undersøkelsesperiodene.

Vi er likevel forsiktige med å trekke konklusjonen for langt med hensyn til flyttingenes betydning for overgang til sysselsetting, da det helt klart kan være andre individuelle forskjeller mellom arbeidsledige flyttere og ikke-flyttere som ikke fremkommer gjennom de forholdsvis aggregerte persongruppene som er valgt.

3.3 Arbeidslediges mobilitet på regionalt nivå

I tabell 6.5 er resultatene fra de regionale analysene satt sammen slik at de viser nettoeffektene av de regionale flyttingene hos arbeidsledige fordelt etter hvilken status de har oppnådd på arbeidsmarkedet. Tallene er hentet fra oppgangsperioden på 1990-tallet og viser mobilitet mellom syv regioner.

Tabellen viser at Oslo/Akershus har hatt den klart største nettoinnflyttingen av arbeidsledige, mens Vestlandet og Nord-Norge har hatt den største nettoutflyttingen. Isolert sett bidro dette til å øke arbeidsledigheten i hovedstadsregionen og redusere arbeidsledigheten i regionene med nettoutflytting. Hovedstadsregionens netto tilførsel av arbeidsledige gjennom flytteprosessen var positiv i forhold til samtlige andre regioner, og om lag tre ganger så stor som under nedgangsperioden på 1980-tallet, jf. Stambøl m.fl. (1997). Av nettostrømmen av arbeidsledige til Oslo/Akershus var om lag halvparten sysselsatt året etter flyttingen. For Oslo/Akershus var det således en viss rekruttering av mer permanent arbeidsledige gjennom flytteprosessen, samt overskudd av arbeidsledige som trakk seg ut av arbeidsstyrken. Av de andre regionene var det kun det sørlige Østlandet som hadde netto tilførsel av arbeidsledige flyttere i denne perioden. Med unntak av Nord-Norge, har den største nettoutflyttingen i de øvrige regionene kommet hos arbeidsledige som oppnådde sysselsetting året etter flyttingen.

3.4 Geografisk mobilitet blant sysselsatte

Ovenfor har vi analysert endringer i arbeidsmarkedsstatus for arbeidsledige flyttere. Tilsvarende kunne en også gjøre for sysselsatte, jf. Stambøl m.fl. (1997). For de sysselsatte vil imidlertid andre flyttemotiver enn det å skaffe seg en ny jobb, spille en stor rolle. Typisk finner en derfor at sysselsatte som flytter, oftere går ut av arbeidsstyrken eller blir arbeidsledige enn de som forblir bofaste. Denne tendensen øker med alderen på de som flytter, den reduseres jo høyere utdanningsnivået er og den er mer markert for kvinner enn for menn.

På tilsvarende måte som hos de arbeidsledige var det Oslo/Akershus som hadde den klart største netto innflytting av sysselsatte, mens Nord-Norge har hatt den største nettoutflyttingen, jf. tabell 6.6. Isolert sett bidro dette til at sysselsatte flyttere la beslag på flere arbeidsplasser i hovedstadsregionen enn de fristilte, mens sysselsatte flyttere i regioner med netto utflytting av sysselsatte potensielt sett var med på å skape vakanser på arbeidsmarkedet. Oslo/Akershus skilte seg ut ved at regionens nettooverskudd av sysselsatte flyttere som forble sysselsatte også etter flytting, var større enn det den totale nettoinnflyttingen av sysselsatte skulle tilsi. Dette betyr at Oslo/Akershus har hatt netto utflytting av sysselsatte som skifter status på arbeidsmarkedet etter flytting.

Av de andre regionene var det kun det sørlige Østlandet og Agder/Rogaland som hadde netto tilførsel av sysselsatte gjennom flytteprosessen i de to undersøkelsesperiodene. I de øvrige regionene var det stort sett positiv netto innflytting av sysselsatte som gikk over til arbeidsledighet eller som trakk seg ut av arbeidsstyrken, mens det var netto utflytting av sysselsatte som forble sysselsatte etter flytting. Nord-Norge skiller seg ut i begge undersøkelsesperiodene med netto utflytting av sysselsatte uansett i hvilken statusgruppe de sysselsatte var å gjenfinne etter flytting.

Tabell 6.6: Nettoflytting for arbeidsledige personer i 1994 fordelt etter status på arbeidsmarkedet i 1995. Etter fra- og tilflyttingsregion

Tilflyttingsregion	Fraflyttingsregion							
	Oslo/ Akershus	Østland søndre	Hedmark /Oppland	Agder/ Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Totalt
Oslo/Akershus								
Blitt sysselsatt	.	143	141	86	112	74	80	636
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	.	18	41	20	48	41	51	219
Fortsatt arbeidsledig	.	-26	7	29	55	68	82	215
Gått ut av arbeidsstyrken	.	-26	7	29	55	68	82	215
Totalt	.	109	196	164	270	251	295	1285
Østland søndre [1]								
Blitt sysselsatt	-143	.	26	-1	18	14	2	-84
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-18	.	6	-11	1	7	-4	-19
Fortsatt arbeidsledig	26	.	5	-10	9	5	36	71
Gått ut av arbeidsstyrken	26	.	5	-10	9	5	36	71
Totalt	-109	.	42	-32	37	31	70	39
Hedmark/Oppland								
Blitt sysselsatt	-141	-26	.	-7	0	-1	-2	-177
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-41	-6	.	4	3	4	0	-36
Fortsatt arbeidsledig	-7	-5	.	-1	-10	7	-14	-30
Gått ut av arbeidsstyrken	-7	-5	.	-1	-10	7	-14	-30
Totalt	-196	-42	.	-5	-17	17	-30	-273
Agder/Rogaland								
Blitt sysselsatt	-86	1	7	.	31	25	3	-19
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-20	11	-4	.	11	7	-1	4
Fortsatt arbeidsledig	-29	10	1	.	3	-10	18	-7
Gått ut av arbeidsstyrken	-29	10	1	.	3	-10	18	-7

Tabell 6.6: Nettoflytting for arbeidsledige personer i 1994 fordelt etter status på arbeidsmarkedet i 1995. Etter fra- og tilflyttingsregion

Tilflyttingsregion	Fraflyttingsregion							
	Oslo/ Akershus	Østland søndre	Hedmark /Oppland	Agder/ Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Totalt
Totalt	-164	32	5	.	48	12	38	-29
Vestlandet								
Blitt sysselsatt	-112	-18	0	-31	.	19	-15	-157
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-48	-1	-3	-11	.	-3	9	-57
Fortsatt arbeidsledig	-55	-9	10	-3	.	-20	5	-72
Gått ut av arbeidsstyrken	-55	-9	10	-3	.	-20	5	-72
Totalt	-270	-37	17	-48	.	-24	4	-358
Trøndelag								
Blitt sysselsatt	-74	-14	1	-25	-19	.	-35	-166
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-41	-7	-4	-7	3	.	8	-48
Fortsatt arbeidsledig	-68	-5	-7	10	20	.	4	-46
Gått ut av arbeidsstyrken	-68	-5	-7	10	20	.	4	-46
Totalt	-251	-31	-17	-12	24	.	-19	-306
Nord-Norge								
Blitt sysselsatt	-80	-2	2	-3	15	35	.	-33
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-51	4	0	1	-9	-8	.	-63
Fortsatt arbeidsledig	-82	-36	14	-18	-5	-4	.	-131
Gått ut av arbeidsstyrken	-82	-36	14	-18	-5	-4	.	-131
Totalt	-295	-70	30	-38	-4	19	.	-358

[1] Regionen består av fylkene Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark.

Tabell 6.7: Nettoflytting for sysselsatte personer i 1994 fordelt etter status på arbeidsmarkedet i 1995. Etter fra- og tilflyttingsregion

Tilflyttingsregion	Fraflyttingsregion							
	Oslo/ Akershus	Østland søndre	Hedmark / Oppland	Agder/ Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Totalt
Oslo/Akershus								
Fortsatt sysselsatt	.	-60	300	47	341	240	357	1225
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	.	-31	6	1	1	0	8	-15
Blitt arbeidsledig	.	-56	-16	-9	-1	-17	-12	-111

Tabell 6.7: Nettoflytting for sysselsatte personer i 1994 fordelt etter status på arbeidsmarkedet i 1995. Etter fra- og tilflyttingsregion

Tilflyttingsregion	Fraflyttingsregion							
	Oslo/ Akershus	Østland søndre	Hedmark / Oppland	Agder/ Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Totalt
Gått ut av arbeidsstyrken	.	-80	-38	-6	16	-3	-7	-118
Totalt	.	-227	252	33	357	220	346	981
Østland søndre [1]								
Fortsatt sysselsatt	60	.	15	-25	38	65	88	241
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	31	.	-3	-6	-3	6	6	31
Blitt arbeidsledig	56	.	-1	-2	2	9	27	91
Gått ut av arbeidsstyrken	80	.	1	-20	3	1	31	96
Totalt	227	.	12	-53	40	81	152	459
Hedmark/Oppland								
Fortsatt sysselsatt	-300	-15	.	-10	-26	0	15	-336
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-6	3	.	-6	3	-8	9	-5
Blitt arbeidsledig	16	1	.	8	-4	3	-5	19
Gått ut av arbeidsstyrken	38	-1	.	-3	-9	-10	7	22
Totalt	-252	-12	.	-11	-36	-15	26	-300
Agder/Rogaland								
Fortsatt sysselsatt	-47	25	10	.	113	28	145	274
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-1	6	6	.	14	5	9	39
Blitt arbeidsledig	9	2	-8	.	-16	-7	7	-13
Gått ut av arbeidsstyrken	6	20	3	.	-22	-5	18	20
Totalt	-33	53	11	.	89	21	179	320
Vestlandet								
Fortsatt sysselsatt	-341	-38	26	-113	.	42	30	-394
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-1	3	-3	-14	.	4	-2	-13
Blitt arbeidsledig	1	-2	4	16	.	-4	6	21
Gått ut av arbeidsstyrken	-16	-3	9	22	.	-4	28	36
Totalt	-357	-40	36	-89	.	38	62	-350
Trøndelag								
Fortsatt sysselsatt	-240	-65	0	-28	-42	.	33	-342
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	0	-6	8	-5	-4	.	4	-3
Blitt arbeidsledig	17	-9	-3	7	4	.	9	25

Tabell 6.7: Nettoflytting for sysselsatte personer i 1994 fordelt etter status på arbeidsmarkedet i 1995. Etter fra- og tilflyttingsregion

Tilflyttingsregion	Fraflyttingsregion							
	Oslo/ Akershus	Østland søndre	Hedmark / Oppland	Agder/ Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Totalt
Gått ut av arbeidsstyrken	3	-1	10	5	4	.	20	41
Totalt	-220	-81	15	-21	-38	.	66	-279
Nord-Norge								
Fortsatt sysselsatt	-357	-88	-15	-145	-30	-33	.	-668
Blitt sysselsatt/ arbeidsledig	-8	-6	-9	-9	2	-4	.	-34
Blitt arbeidsledig	12	-27	5	-7	-6	-9	.	-32
Gått ut av arbeidsstyrken	7	-31	-7	-18	-28	-20	.	-97
Totalt	-346	-152	-26	-179	-62	-66	.	-831

1) Regionen består av fylkene Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark.

3.5 Nordiske sammenlikninger

Det er foretatt tilsvarende analyser av geografisk mobilitet og arbeidsmarkedsmobilitet i Finland og Sverige (se Johansson m.fl. 1997, Stambøl m.fl.1997, Heikkilä og Stambøl 1999). Til tross for konjunkturforskjellene, er de arbeidsledige (i Sverige ikke-sysselsatte) og sysselsatte flytteres endringer i arbeidsmarkedsstatus i Finland og Sverige stort sett i tråd med de resultater som er fremkommet i de norske analysene. Også i Finland og Sverige har arbeidsledige/ikke-sysselsatte som flytter høyere sannsynlighet for å finne en jobb enn de som ikke flytter. Andelen av de arbeidsledige/ikke-sysselsatte flyttere som oppnådde sysselsetting var forholdsvis høy i Finland og Sverige i årene med oppgangskonjunktur på slutten av 1980-tallet, mens overgangsraten falt betydelig under nedgangsperiodene i første del av 1990-tallet. Sammenliknet med disse resultatene var overgangen til sysselsetting blant arbeidsledige flyttere i Norge forholdsvis lav under oppgangsperioden. Det var videre ingen persongrupper i noen av landene som klarte å opprettholde sin sysselsettingsstatus fullt ut etter at flyttingene var foretatt. Under periodene med gunstig utvikling på arbeidsmarkedet viste sysselsatte samlet en svakt høyere tilbøyelighet i Sverige til å opprettholde sin sysselsettingsstatus etter flytting. Periodene med lavkonjunktur viste imidlertid dramatiske endringer i Finland og Sverige med hensyn til sysselsatte flytteres opprettholdelse av sin sysselsettingsstatus. Resultatene viste nesten gjennomgående at en lavere andel av de sysselsatte som har flyttet har klart å opprettholde sin status som sysselsatt sammenliknet med sysselsatte som ikke har flyttet. Analyser på regionalt nivå, viser at det har vært en betydelig tilbøyelighet både blant arbeidsledige og sysselsatte til å flytte til de mest sentrale arbeidsmarkedene både i Finland, Norge og Sverige.

4 Geografisk mobilitet og arbeidsmarkedsmobilitet i ulike næringssektorer og persongrupper

Dette avsnittet analyserer arbeidsmarkedsmobilitet i ulike næringssektorer og persongrupper. Flere av resultatene sammenliknes direkte med tilsvarende mobilitet i Finland og Sverige (se Heikkilä m.fl.1999a,b og Stambøl m.fl.1999). Undersøkelsene er foretatt i to tidsperioder, der den ene faller sammen med oppgang i arbeidsmarkedet, mens den andre representerer en periode med nedgangskonjunktur. Finland, Norge og Sverige har opplevd forskjellig økonomisk utvikling i løpet av det siste tiåret, slik at de periodene som er lagt til grunn for analysene, ikke er sammenfallende i tid i hvert land.

Etter en periode med høykonjunktur i siste halvdel av 1980-tallet, opplevde Finland og Sverige et økonomisk tilbakeslag og budsjettproblemer de første årene på 1990-tallet. Nedgangskonjunkturen førte til meget høyt nivå på arbeidsledigheten i de fleste regionene. Rundt midten av 1990-tallet var det igjen tegn til en viss bedring i det finske og svenske arbeidsmarkedet. Norge, som opplevde en betydelig høykonjunktur på midten av 1980-tallet og frem til 1987, fikk en klar nedgang i økonomien fra 1988 og frem til 1993, da arbeidsledigheten var på sitt høyeste, for så å bli avløst av en ny oppgang i økonomien fra 1993.

4.1 Total arbeidsmarkedsmobilitet

Med utgangspunkt i mobilitet fra, mellom og til ni næringssektorer og en uoppgitt sektor samt mellom regionene, hadde Norge og Sverige en avgang i sysselsettingen på om lag 23 prosent under nedgangsperioden, mens sysselsettingsavgangen lå noe lavere i Finland (se tabell 6.7). Under oppgangsperioden ble sysselsettingsavgangen klart redusert i Norge og spesielt i Sverige, mens Finland hadde omtrent like stor sysselsettingsavgang under oppgangsperioden som under nedgangsperioden. Rekrutteringen til sysselsetting under nedgangsperioden var markert lavere i Finland og Sverige enn i Norge, noe som hadde sammenheng med betydelig sterkere nedgang i sysselsettingen. Til tross for lavere sysselsettingsvekst var det sterkere rekruttering til sysselsetting i Finland under oppgangsperioden enn i Norge og Sverige. En viktig årsak til dette var å finne i den betydelige sysselsettingsavgangen som fant sted i Finland på slutten av 1980-tallet, noe som skapte ekstra stort behov for rekruttering under en periode med økning i sysselsettingen. Mens rekrutteringen til sysselsetting i Norge og Sverige bare var svakt høyere under oppgangsperioden enn under nedgangsperioden, var den markant høyere i Finland. Dette avdekker en forskjell mellom landene, der det i Norge og Sverige var avgangen i sysselsettingen som endret seg mellom oppgangs- og nedgangskonjunkturen, mens det i Finland var rekrutteringen til sysselsetting som endret seg. Resultatene gjenspeiler videre at arbeidsmarkedsmobiliteten var betydelig større enn nettoendringene i sysselsettingen. Dette indikerer at arbeidsmarkedsmobiliteten er en meget viktig faktor når det gjelder å belyse omfanget av og endringer i det årlige sysselsettingsbehovet.

Det var klare forskjeller mellom landene med hensyn til hvor stor del av avgangen og tilgangen som skyldtes utflytting fra og innflytting til sysselsetting. Den geografiske mobiliteten var merkbart større i Norge, både med hensyn til utflytting fra og innflytting til sysselsetting i begge undersøkelsesperi-

odene. En viktig forklaringsfaktor er å finne i ulik styrke på konjunkturforløpet. Mens oppgangsperioden viste større sysselsettingsvekst i Norge enn i Finland og Sverige, var sysselsettingsnedgangen betydelig mindre i Norge enn i Finland og Sverige under nedgangsperioden. Av andre forhold kan nevnes at analysene i Finland ikke omfatter inn- og utvandring, mens dette er inkludert i Norge og Sverige. Forskjeller i befolkningsregistrering, der studenter i større grad blir registrert bosatt på sine studiesteder i Finland og Sverige, bidrar også til lavere flytting til sysselsetting enn i Norge.

Tabell 6.8: Avgang fra og rekruttering til sysselsetting fordelt på flytting og ikke-flytting i perioder med nedgangs- og oppgangskonjunktur i Finland, Norge og Sverige. Prosent

	Sysselsatte i år t	Avgang			Rekruttering			Netto endring			Sysselsatte i år t+1
			Endringene skyldes:			Endringene skyldes:			Endringene skyldes:		
Periodeogland		Totalsysselsettingsavgang	Utflytting	Lokal avgang	Totalrekruttering til sysselsetting	Inn-flytting	Lokal tilgang	Totalendring i sysselsetting	Flytting	Ikke-flytting	
Oppgangstid:											
Finland *(1988/89)*	100	21,0	2,1	18,9	21,6	2,1	19,5	0,6	0,0	0,6	100,6
Norge *(1994/95)*	100	18,6	2,8	15,8	20,7	3,0	17,7	2,1	0,2	1,9	102,1
Sverige *(1994/95)*	100	16,0	1,9	14,1	17,3	1,9	15,4	1,3	0,0	1,3	101,3
Nedgangstid:											
Finland *(1991/92)*	100	21,1	1,5	19,6	13,9	1,4	12,5	-7,2	-0,1	-7,1	92,8
Norge *(1988/89)*	100	23,0	3,1	19,9	19,0	3,0	16,0	-4,0	-0,1	-3,9	96,0
Sverige *(1992/93)*	100	23,3	1,8	21,5	15,3	1,3	14,0	-8,0	-0,5	-7,5	92,0

Sysselsettingsavgang er definert som prosentvis del av de sysselsatte som enten har flyttet til et annet fylke, har fått jobb i en annen næringssektor (basert på 9 næringssektorer pluss en uoppgitt sektor), eller har skiftet arbeidsmarkedsstatus.

4.2 Regional mobilitet og bruttoendringer i forskjellige næringssektorer

Det er flere grunner til å forvente forskjellig mobilitet i ulike næringssektorer. Dette henger delvis sammen med forskjellig sammensetning av sysselsettingen etter kjønn, alder og utdanning, men også forskjellig sysselsettingsutvikling og geografisk lokalisering er av sentral betydning. For å kunne belyse

om en sektor har tilstrekkelig geografisk mobilitet, er det også av interesse å analysere hvordan det relative nivået på inn- og utflytting i hver sektor samsvarer med det relative nivået på den totale mobiliteten inn og ut av hver sektor. Slike analyser er presentert i tabellene 6.8 og 6.9. Tabellene viser først variasjonen i relativ bruttoflytting, avgang og rekruttering i hver sektor (de to første kolonnene for hvert land). Det gjennomsnittlige nivået på ut- og innflytting, avgang og rekruttering i hvert land er her gitt ved en indeks lik 100.

Den tredje kolonnen for hvert land viser forholdet mellom det relative nivået på bruttoflyttingen og det relative nivået på total bruttomobilitet i hver sektor. Verdier lik 100 vil her si fullt samsvar mellom det relative nivået på bruttoflyttingen og den totale bruttomobiliteten i hver sektor. Verdier under 100 vil si lavere flytting enn det relative nivået på den totale bruttomobiliteten i sektoren skulle tilsi, mens verdier over 100 betyr tilsvarende høyere flytting.

Den nederste raden viser gjennomsnittlig verdiavvik fra 100 for alle kolonnene. For kolonne I og II gir verdiavviket et uttrykk for variasjonsbredden i bruttoflyttingen og total bruttomobilitet alle sektorene imellom, mens gjennomsnittlig verdiavvik i den tredje kolonnen sier noe om tilpasningen mellom bruttoflyttingen og total bruttomobilitet i alle sektorene. Lavest gjennomsnittsavvik i de tredje kolonnene gir her best tilpasning.

Tabell 6.9: Relativ brutto utflytting og sysselsettingsavgang etter næringssektor under perioder med oppgangskonjunktur i Finland, Norge og Sverige. Alle regioner. Gjennomsnitt = 100

Nærings-sektorer	Finland (1988/89)			Norge (1994/95)			Sverige (1994/95)		
	IRelativ utflytting	IIRelativ avgang	IIIRelativ utflytting/avgang	IRelativ utflytting	IIRelativ avgang	IIIRelativ utflytting/avgang	IRelativ utflytting	IIRelativ avgang	IIIRelativ utflytting/avgang
Primær	29	67	43	61	118	52	63	119	53
Industri	86	90	96	71	83	86	89	74	120
Energi	57	88	65	46	58	79	68	70	97
Bygg og anlegg	86	109	79	61	98	62	63	106	59
Handel	110	101	109	104	118	88	126	128	98
Samferdsel	62	82	76	93	98	95	095	90	106
Finans	114	101	113	129	114	113	111	121	92
Off. tjenesteyting	129	98	132	114	76	150	100	91	110
Annen tjenesteyting	143	110	130	100	133	075	126	134	94
Gjennomsnitt	100	100	-	100	100	-	100	100	-
Gjennomsnittlig verdiavvik fra 100	31	11	25	24	19	25	21	20	16

Resultatene viser at det var klare forskjeller mellom næringssektorene både med hensyn til avgang fra og rekruttering til sysselsetting. Noe av for-

skjellene har sammenheng med ulik sysselsettingsutvikling, men som vi har sett er nettoendringene små sammenliknet med de totale bruttostrømmer inn og ut av sysselsetting. I alle land viste bygge- og anleggssektoren, handel, finansnæringen og annen tjenesteyting betydelig sysselsettingsavgang (tabell 6.8). Da dette skaper større enn gjennomsnittlig rekrutteringsbehov, spesielt under oppgangsperioder, utmerket de samme sektorene seg med betydelig rekruttering til sysselsetting (tabell 6.9). Offentlig tjenesteyting utmerket seg i alle land med lavere enn gjennomsnittlig sysselsettingsavgang (tabell 6.8), som dermed også førte til lavere rekruttering enn gjennomsnittet (tabell 6.9). Her må imidlertid nevnes at tallene skjuler det betydelige omfang av jobbskifte som foregår internt i offentlig tjenesteyting. Av de norske analysene, som også omhandler jobbskifte innen sektorene, var jobbskifte internt i offentlig tjenesteyting nesten like omfattende som all annen mobilitet inn og ut av sektoren (se Stambøl m.fl.1999).

Resultatene indikerer at det var rimelig godt samsvar mellom det relative nivået på de totale bruttostrømmene og det relative nivået på utflytting fra og innflytting til sysselsetting i de fleste næringssektorene.

Samsvaret synes totalt sett å ha vært noe bedre i Sverige enn i Finland og Norge, og da spesielt med hensyn til avgang og utflytting (jf. det gjennomsnittlige verdiavviket fra 100 i de tredje kolonnene). Tilsvarende resultater fra nedgangsperioden indikerte klart svakere sammenheng mellom sysselsettingsavgang og utflytting i Finland enn i Norge og Sverige, mens Finland hadde noe bedre samsvar mellom total rekruttering og innflytting til sysselsetting. Ifølge tabellene viste enkelte næringer betydelige forskjeller i relativ flytting og relativ total bruttomobilitet. De største utslag var å finne i primærnæringene, bygge- og anleggsvirksomhet og offentlig tjenesteyting, der de to første viste klart lavere flytting enn det sysselsettingsavgangen og rekrutteringen tilsa, mens situasjonen var klart omvendt i offentlig tjenesteyting. I primærnæringene har dette delvis sammenheng med aldringsprosessen, der sysselsettingsavgangen i mindre grad fører til flytting og rekrutteringen i stor grad er lokalt basert. Den til dels store mobiliteten inn og ut av bygge- og anleggsvirksomheten gjorde seg først og fremst gjeldende i de lokale arbeidsmarkedene. I en sektor som er svært konjunkturfølsom, kan liten flytting raskt føre til økning i den lokale arbeidsledigheten under nedgangsperioder, samtidig som sektoren blir svært avhengig av tilførsel av relevant arbeidskraft i de lokale arbeidsmarkedene under en oppgangsperiode. Den lave flyttetilbøyeligheten i denne sektoren blir imidlertid noe kompensert av langdistansependling. Den betydelige større inn- og utflytting i offentlig tjenesteyting enn det relative nivået på bruttostrømmene tilsier, henger bl.a. sammen med at sysselsatte i denne sektoren gjennomsnittlig har høyere utdanningsnivå enn i andre sektorer. Som kjent er flyttingen klart stigende med utdanningsnivået. De norske analysene har imidlertid vist at en betydelig del av jobbskifte mellom regionene foregår innenfor næringssektorene, og at dette var mest omfattende i offentlig tjenesteyting. En betydelig og økende tilbøyelighet til å skifte jobb mellom regionene har også funnet sted internt i industrien og privat tjenesteyting. Noe av årsaken kan skyldes en økende tilbøyelighet til å benytte flytting som virkemiddel for karrierebevegelser innenfor multi-regionalt lokaliserte foretak.

Tabell 6.10: Relativ brutto innflytting og sysselsettingstilgang etter næringssektor under perioder med oppgangskonjunktur i Finland, Norge og Sverige. Alle regioner. Gjennomsnitt = 100

Næringssektorer	Finland (1988/89)			Norge (1994/95)			Sverige (1994/95)		
	IRelativ innflytting	IIRelativ tilgang	IIIRelativ innflytting/tilgang	IRelativ innflytting	IIRelativ tilgang	IIIRelativ innflytting/tilgang	IRelativ innflytting	IIRelativ tilgang	IIIRelativ innflytting/tilgang
Primær	33	52	63	50	99	51	58	98	59
Industri	86	76	113	87	86	101	95	94	101
Energi	57	76	75	50	51	98	58	49	118
Bygg og anlegg	90	132	68	63	112	56	53	101	52
Handel	114	106	108	107	115	93	126	131	96
Samferdsel	67	86	78	90	93	97	89	101	88
Finans	124	124	100	130	108	120	126	128	98
Off. tjenesteyting	119	84	142	110	74	149	89	62	143
Annen tjenesteyting	152	128	119	107	129	83	126	134	94
Gjennomsnitt	100	100	-	100	100	-	100	100	-
Gjennomsnittlig verdiavvik fra 100	31	24	22	24	18	21	26	21	19

4.3 Flytting og arbeidsmarkedsmobilitet i forskjellige persongrupper

Under oppgangsperioden var det betydelige variasjoner i flytting og arbeidsmarkedsmobilitet mellom de forskjellige persongruppene, definert etter kjønn, alder og utdanning (se tabell 6.10). Kolonnene I og II er beregnet på samme måte som kolonne III i tabellene 6.8 og 6.9, og viser henholdsvis høy og lav flytting i forhold til den totale bruttomobiliteten inn og ut av sysselsetting. Differansen mellom kolonne I og II er gitt i de tredje kolonnene for hvert land i tabell 6.10, og indikerer om flytteprosessen har bidratt til vekst eller nedgang i sysselsettingen.

Det var en betydelig større flytting i forhold til de totale bruttostrømmene på arbeidsmarkedet blant menn og kvinner med høyere utdanning i alle landene, mens det var klart lavere flytting enn det den totale bruttomobiliteten tilsa hos personer med lavere utdanning. Den mellomste utdanningsgruppen skilte seg ut i Finland med litt høyere flytting enn det bruttostrømmene skulle tilsi, mens denne utdanningsgruppen viste lavere flytting enn bruttostrømmene tilsa både med hensyn til innflytting til og utflytting fra sysselsetting i Norge og Sverige.

Med hensyn til arbeidsmarkedsbalansene var det for det meste godt samsvar mellom inn- og utflytting for lavt utdannede personer i Finland, mens det var et betydelig overskudd av innflytting til sysselsetting for denne gruppen i Norge og Sverige. I den mellomste utdanningsgruppen var det i de fleste til-

feller overskudd av utflytting fra sysselsetting. Blant høyt utdannede personer var det i gjennomsnitt et overskudd av innflytting til sysselsetting i Finland og Sverige, men et svakt underskudd i Norge. Med hensyn til aldersgruppene var overskuddet av innflytting nesten gjennomgående høyest i de to yngste aldersgruppene. Som tallene i de tredje kolonnene indikerer, bidro flytting i den eldste aldersgruppen i Finland til sysselsettingsvekst, mens flytting i den yngste aldersgruppen klart bidro til sysselsettingsnedgang. I Norge var det yngre personer med lavere utdanning som bidro mest til vekst i sysselsettingen gjennom flytting, mens det i Sverige var lavere og høyt utdannede personer i de to yngste aldersgruppene som bidro mest. Resultatene indikerer at flyttingenes bidrag til vekst i sysselsettingen ikke nødvendigvis er avhengig av et høyt flyttenivå.

Tabell 6.11: Sammenhengen mellom relativ brutto innflytting og sysselsettingstilgang og relativ brutto utflytting og sysselsettingsavgang etter kjønn, alder og utdanning under perioder med oppgangskonjunktur i Finland, Norge og Sverige. Alle regioner

		Finland (1988/89)			Norge (1994/95)			Sverige (1994/95)		
Kjønn, alder og utdanning		IRelativi nnflyttin g/ tilgang	IIRelativ utflytting /avgang	I-II	IRelativi nnflyttin g/ tilgang	IIRelativ utflytting /avgang	I-II	IRelativi nnflyttin g/ Tilgang	IIRelativ utflytting /avgang	I-II
Menn										
A1	L	32	47	-15	138	35	103	120	74	46
	V	90	105	-15	53	64	-11	80	86	-6
	H	333	519	-186	133	150	-17	178	145	33
A2	L	70	70	0	61	71	-10	115	73	42
	V	128	126	2	93	102	-9	82	91	-9
	H	264	267	-3	207	225	-18	223	199	24
A3	L	26	16	10	25	61	-36	39	63	-24
	V	46	39	7	44	69	-25	39	78	-39
	H	92	72	20	91	114	-23	79	130	-51
Kvinner										
A1	L	39	55	-16	105	45	60	121	78	43
	V	141	150	-9	91	99	-8	116	115	1
	H	411	500	-89	141	143	-2	227	167	60
A2	L	57	52	5	40	51	-11	87	58	29
	V	110	114	-4	87	98	-11	78	75	3
	H	228	221	7	199	209	-10	191	152	39
A3	L	32	17	15	26	46	-20	29	49	-20
	V	55	36	19	45	61	-16	31	65	-34
	H	69	57	12	116	117	-1	65	134	-69
Gj.snittlig verdiavvik fra 100		78	97	-	45	42	-	49	36	-

Alder: A1=16–24 år (I Finland 15–24 år), A2=25–44 år, A3=45–74 år (I Sverige 45–64 år).Utdanning: L=Lavere utdanning, V=Videregående utdanning, H=Høyere utdanning.

Det gjennomsnittlige verdiavviket fra 100 (den siste raden i tabell 6.10) er betydelig høyere enn tilsvarende avvik i tabellene 6.8 og 6.9. Dette indikerer en svakere sammenheng mellom det relative nivået på flytting og relativ total arbeidsmarkedsmobilitet når arbeidsmarkedet inndeles etter persongrupper enn etter aggregerte næringssektorer. Dette understreker noe av den kompleksiteten vi står overfor i de nordiske arbeidsmarkedene. Som tabell 6.10 viser, var imidlertid samsvaret mellom det relative nivået på flytting og total arbeidsmarkedsmobilitet i arbeidsmarkedet fordelt etter persongrupper betydelig bedre i Norge og Sverige enn i Finland.

4.4 Flytting og nettoendringer i forskjellige næringssektorer

På aggregert næringssektornivå var det relativt bra samsvar mellom nettoeffektene av flyttingene og retningen på sysselsettingsendringene, men det var enkelte unntak (tabell 6.11). Under nedgangsperioden bidro flytteprosessen mindre til rekruttering til sysselsetting enn til avgang fra sysselsetting i alle land. Finland skilte seg imidlertid ut med en relativt lav nettoutflytting fra sysselsetting til tross for en sterk sysselsettingsnedgang. Under oppgangsperioden var det kun i Norge at flytteprosessen bidro til vekst i den totale sysselsettingen. I Finland og Sverige bidro utflytting fra og innflytting til sysselsetting like mye, slik at flytteprosessen totalt sett bidro til nullvekst. Noe av forskjellene mellom landene kan forklares med at det var Norge som hadde den sterkeste veksten i sysselsettingen. Som vi så i avsnittet over, var det yngre personer med lavere utdanning som bidro til denne sysselsettingsveksten gjennom flytteprossessen i Norge.

I Norge gjenspeiler nettoresultatene en tendens til bruk av sysselsetting i offentlig sektor som et ledd i en motkonjunkturpolitikk under nedgangsperioden, med klar sysselsettingsvekst i denne sektoren i en periode med klar nedgang i sysselsettingen for øvrig. Dette kan også sees i lys av sysselsettingsvekst i energisektoren, som inkluderer produksjon av olje, og som dermed økte mulighetene til å føre en slik politikk i Norge sammenliknet med i Finland og Sverige.

Tabell 6.12: Netto endring i sysselsetting fordelt på flyttere og ikke-flyttere etter næringssektor under perioder med oppgangs- og (nedgangs-) konjunktur i Finland, Norge og Sverige. Alle regioner. Prosent av sysselsettingen det første året i hver periode.

	Finland			Norge			Sverige		
Nærings-sektorer	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring
Primær	0,1(0,0)	-2,9(-6,7)	-2,8(-6,7)	-0,3(-0,8)	-1,2(-3,5)	-1,5(-4,5)	-0,1(-0,4)	-2,1(-7,7)	-2,2(-8,1)
Industri	0,0(-0,1)	-2,2(-9,2)	-2,2(-9,3)	0,6(0,1)	1,6(-5,9)	2,2(-5,8)	0,1(-0,5)	4,3(-9,5)	4,4(-10,0)
Energi	0,0(0,0)	-2,1(-2,6)	-2,1(-2,6)	0,1(0,2)	-0,3(2,6)	-0,2(2,8)	-0,2(-0,4)	-2,4(-4,4)	-2,6(-4,8)

Tabell 6.12: Netto endring i sysselsetting fordelt på flyttere og ikke-flyttere etter næringssektor under perioder med oppgangs- og (nedgangs-) konjunktur i Finland, Norge og Sverige. Alle regioner. Prosent av sysselsettingen det første året i hver periode.

	Finland			Norge			Sverige		
Nærings-sektorer	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring	Nettoinn-flytting	Ikkeflytting	Totalendring
Bygg/anlegg	0,1(-0,3)	5,7(-20,3)	5,8(-20,5)	0,2(-0,5)	4,8(-7,3)	5,0(-7,8)	-0,2(-0,5)	0,7(-12,7)	0,5(-13,2)
Handel	0,1(-0,1)	1,5(-9,5)	1,6(-9,6)	0,2(0,4)	1,8(-2,1)	2,0(-1,7)	0,0(-0,4)	2,2(-5,2)	2,2(-5,6)
Samferdsel	0,0(-0,1)	1,2(-6,3)	1,2(-6,4)	0,1(-0,3)	0,8(-5,5)	0,9(-5,8)	-0,1(-0,6)	2,9(-11,8)	2,8(-12,4)
Finans	0,2(-0,1)	5,3(-7,6)	5,5(-7,7)	0,3(-0,4)	1,0(-4,9)	1,3(-5,3)	0,3(-0,1)	2,3(2,8)	2,6(2,7)
Off.tj.yting	-0,2(0,0)	-2,3(-2,4)	-2,5(-2,4)	0,1(0,3)	1,0(4,4)	1,1(4,7)	-0,2(-0,6)	-3,6(-8,6)	-3,8(-9,2)
Annentj.yting	0,2(-0,1)	4,3(-7,6)	4,5(-7,7)	0,4(0,3)	1,7(-5,3)	2,1(-5,0)	0,0(-0,6)	1,5(-23,7)	1,5(-24,3)
Totalt	0,0(-0,1)	0,6(-7,1)	0,6(-7,2)	0,2(-0,1)	1,8(-3,8)	2,0(-3,9)	0,0(-0,5)	1,2(-7,5)	1,2(-8,0)

4.5 Nettorekruttering i hovednæringssektorer i Norge

Av tabell 6.12, som viser nettorekrutteringen under nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet, går det frem at offentlig tjenesteyting bidro med sysselsettingsøkning mens de øvrige hovedsektorer bidro med sysselsettingstap (jf. motkonjunkturpolitikken beskrevet over). Nettoavgangen fra både sekundærnæringene og privat tjenesteyting bidro klart til å øke arbeidsledigheten både blant flyttere og ikke-flyttere. Med hensyn til virkningen av en motkonjunkturpolitikk, var det ikke uvesentlig hvordan nettorekrutteringen til offentlig sektor foregikk. Som tallene viser ble sysselsettingsøkningen i offentlig sektor mer enn i sin helhet rekruttert gjennom positiv nettomobilitet fra annen sysselsetting. Dette var klart med på å dempe økningen i arbeidsledigheten, fordi sysselsatte som mister sin jobb har større tilbøyelighet til å melde seg ledige enn ikke-sysselsatte. En alternativ nettorekruttering til offentlig sektor fra ikke-sysselsatte ville ha bidratt til tilsvarende økning i arbeidsledigheten fra andre sektorer. I tillegg til selve sysselsettingsøkningen, kan derfor den observerte nettorekrutteringsstruktur i offentlig sektor ha bidratt til å redusere økningen i utbetaling av arbeidsledighetstrygd, fordi sysselsatte som mister sin jobb vil ha grunnlag for større arbeidsledighetstrygd enn potensielt arbeidsledige blant de ikke-sysselsatte. Når så liten andel av nettorekrutteringen ble hentet fra ikke-sysselsatte, kan det også ha vært viktig at antall studieplasser økte betydelig i denne perioden.

I tabell 6.13 er det tatt med tilsvarende nettorekruttering for oppgangsperioden på midten av 1990-tallet. Tallene indikerer at det var sekundærnæringene (inkl. bygg og anlegg) som var den store vinneren i jobb-til-jobb mobiliteten. Nettorekrutteringen fra arbeidsledige var også betydelig i denne perioden. Til tross for sterk vekst i sysselsettingen hadde privat tjenesteyting negativ rekruttering gjennom jobb-til-jobb mobilitet. Behovet for rekruttering av

ikke-sysselsatte ble dermed desto større. Som tallene viser, kom den klart største nettorekrutteringen fra personer under utdanning. Sysselsettingsveksten i offentlig tjenesteyting var klart mer moderat enn i sekundærnæringene og privat tjenesteyting. På grunn av negativ jobb-til-jobb mobilitet fremsto likevel offentlig tjenesteyting med et visst rekrutteringspotensiale overfor ikke-sysselsatte, og da spesielt fra gruppen under utdanning og arbeidsledige. Flytteprosessen bidro samlet med en sysselsettingsvekst på nesten 4 800 personer i denne perioden. Av dette kom det største bidraget fra personer under utdanning. Til tross for betydelig overgang til sysselsetting blant arbeidsledige flyttere, så var nettorekrutteringen av arbeidsledige gjennom flytteprosessen likevel forholdsvis beskjeden. Dette henger sammen med at det samtidig foregikk en betydelig overgang til arbeidsledighet blant sysselsatte flyttere (se bl.a. Stambøl m.fl.1997, Stambøl 1998 og1999).

Tabell 6.13: Nettorekruttering etter hovednæringssektor 1989 fordelt etter hovednæringssektor og arbeidsmarkedsstatus i 1988. Alle fylker. Antall personer

		Fra sektor og status									
		Sysselsatte					Ikke sysselsatte				
Til sektor i 1989		Uoppgittsektor*	Primær	Sekundær	Privattjen. yting	Off.tjen. yting	Under utdanning	Arbeids-ledig	Utenforarb.styrk.	Innvandr-utvandr, /død	Totaltilgang1988–89
Uoppgitt-sektor*	T	0	437	-8467	-15896	-12288	-853	-2483	-2084	-1105	-42739
	I	0	439	-8288	-15406	-12052	-817	-2331	-2027	0	-40482
	F	0	-2	-179	-490	-236	-36	-152	-57	-1105	-2257
Primær	T	-437	0	296	-69	-1105	728	-437	-2949	-713	-4679
	I	-439	0	321	-50	-1045	745	-414	-2969	0	-3851
	F	2	0	-25	-19	-60	-17	-23	27	-713	-828
Sekundær	T	8467	-296	0	362	-2783	-3287	-18995	-13034	266	-29300
	I	8288	-321	0	328	-2613	-3275	-18406	-13029	0	-29028
	F	179	25	0	34	-170	-12	-589	-5	266	-272
Privat-tjenesteyting	T	15896	69	-362	0	-10430	812	-16723	-15714	1580	-24872
	I	15406	50	-328	0	-9872	796	-15766	-15590	0	-25304
	F	490	19	-34	0	-558	16	-957	-124	1580	432
Offentligtjenesteyting	T	12288	1105	2783	10430	0	564	99	-2239	-531	24499
	I	12052	1045	2613	9872	0	330	148	-3361	0	22699
	F	236	60	170	558	0	234	-49	1122	-531	1800
Allesektorer	T	36214	1315	-5750	-5173	-26606	-2036	-38539	-36013	-503	-77091
	I	35307	1213	-5682	-5256	-25582	-2221	-36769	-36976	0	-75966
	F	907	102	-68	83	-1024	185	-1770	963	-503	-1125

T = Totalt, I = Ikke-flyttere, F = Flyttere*For jobb-til-jobb mobile kan uoppgitt sektor ha skjult samme sektor som de ble registrert med i det andre året. På den annen side kan sysselsatte med uoppgitt sektor i begge årene likevel ha foretatt et jobbskifte.

4.6 Hvor omfattende er mobiliteten i de regionale arbeidsmarkedene?

Her drøftes omfanget av lokal og interregional arbeidsmarkedsmobilitet i fylkene. Det er viktig å bemerke at jobb-til-jobb mobiliteten her er definert detaljert på grunnlag av næringsundergrupper (5-siffer i Standard for næringsgruppering), i motsetning til i de nordiske sammenlikningene i avsnittene 4.1–4.4, der jobb-til-jobb mobiliteten ble målt etter 9 næringssektorer samt en uoppgitt sektor.

Tabell 6.14: Nettorekruttering etter hovednæringssektor 1995 fordelt etter hovednæringssektor og arbeidsmarkedsstatus i 1994. Alle fylker. Antall personer

		Fra sektor og status									
		Sysselsatte					Ikke sysselsatte				
Til sektor i 1995		Uoppgittsektor	Primær	Sekundær	Privatjen. yting	Off.tjen. yting	Under utdanning	Arbeids-ledig	Utenforarb.styrk.	Innvandr.-utvandr, /død	Total tilgang 1994–95
Uoppgitt-sektor	T	0	194	-488	2520	785	1560	1915	2615	-37	9064
	I	0	184	-484	2436	743	1484	1792	2485	0	8640
	F	0	10	-4	84	42	76	123	130	-37	424
Primær	T	-194	0	-787	-578	-343	1522	618	-1452	-257	-1471
	I	-184	0	-774	-564	-319	1507	608	-1483	0	-1209
	F	-10	0	-13	-14	-24	15	10	31	-257	-262
Sekundær	T	488	787	0	1516	715	3295	5840	-1680	1232	12193
	I	484	774	0	1351	634	2919	5629	-1792	0	9999
	F	4	13	0	165	81	376	211	112	1232	2194
Privat-tjenesteyting	T	-2520	578	-1516	0	-334	12757	4470	-3147	927	11215
	I	-2436	564	-1351	0	-335	12090	4222	-3308	0	9446
	F	-84	14	-165	0	1	667	248	161	927	1769
Offentligtjenesteyting	T	-785	343	-715	334	0	6317	4067	-1757	-839	6965
	I	-743	319	-634	335	0	5157	4012	-2151	0	6295
	F	-42	24	-81	-1	0	1160	55	394	-839	670
Alle sektorer	T	-3011	1902	-3506	3792	823	25451	16910	-5421	1026	37966
	I	-2879	1841	-3243	3558	723	23157	16263	-6249	0	33171
	F	-132	61	-263	234	100	2294	647	828	1026	4795

T = Totalt, I = Ikke-flyttere, F = Flyttere

Alle fylkene hadde vekst i sysselsettingen fra 1994 til 1995 (tabell 6.14). Sterkest prosentvis vekst hadde Aust-Agder, Vestfold og Østfold, mens Finnmark og Nord-Trøndelag hadde lavest vekst i sysselsettingen. Som på slutten av 1980-tallet var det Oslo og Finnmark som skilte seg ut med den klart største sysselsettingsavgangen. Lavest sysselsettingsavgang på midten av 1990-tallet ble observert i Hordaland, Østfold og Hedmark.

Det var ikke samsvar mellom sysselsettingsavgang og total sysselsettingsendring i alle fylkene. Både Oslo og Akershus hadde sterkere sysselsetting-

søkning enn landsgjennomsnittet, men klart større sysselsettingsavgang enn gjennomsnittet. For øvrig hadde fylkene med sterkest sysselsettingsvekst noe lavere sysselsettingsavgang enn gjennomsnittet, mens Finnmark med lavest vekst i sysselsettingen hadde den sterkeste sysselsettingsavgangen.

Tallene indikerer at det var bra samsvar mellom utflyttingen og sysselsettingsavgangen i denne perioden. Fylkene med størst utflytting fra sysselsetting hadde samtidig mer enn gjennomsnittlig sysselsettingsavgang, mens fylkene med liten utflytting av sysselsatte nesten gjennomgående viste lavere enn gjennomsnittlig sysselsettingsavgang.

Forskjeller i total sysselsettingsendring og sysselsettingsavgang kan gi store forskjeller i rekrutteringsbehov. Oslo og Akershus utmerket seg med både en sysselsettingsvekst og en sysselsettingsavgang som lå over gjennomsnittet. Dette la grunnlag for et stort rekrutteringsbehov, spesielt i Oslo. Til tross for liten vekst i sysselsettingen, førte sterk sysselsettingsavgang likevel til betydelig rekrutteringsbehov også i Finnmark og delvis i Troms.

Tabell 6.15: Endring i sysselsetting 1994–1995 fordelt etter total avgang og tilgang på sysselsatte, som videre er fordelt etter betydningen av flytting og andre faktorer. Etter bostedsfylke. Antall sysselsatte i 1994=100. Prosent

	Syss94	Avgang			Tilgang			Netto endring			Syss95
			Endring skyldes			Endring skyldes			Endring skyldes		
Fylke		Total avgang	Flytting	Andre faktorer	Total tilgang	Flytting	Andre faktorer	Total	Flytting	Andre faktorer	
Østfold	100	21,6	1,8	19,8	24,6	2,1	22,5	3,0	0,3	2,7	103,0
Akershus	100	24,4	4,0	20,4	26,7	4,7	22,0	2,3	0,7	1,6	102,3
Oslo	100	27,5	5,2	22,3	30,2	6,6	23,6	2,7	1,4	1,3	102,7
Hedmark	100	21,7	2,3	19,4	23,3	1,8	21,5	1,6	-0,5	2,1	101,6
Oppland	100	24,5	2,6	21,9	25,8	2,1	23,7	1,3	-0,4	1,7	101,3
Buskerud	100	22,4	2,6	19,8	25,1	3,0	22,1	2,7	0,5	2,2	102,7
Vestfold	100	23,2	2,3	20,9	26,2	2,7	23,5	3,0	0,4	2,6	103,0
Telemark	100	22,1	2,1	20,0	23,6	1,7	21,9	1,5	-0,3	1,8	101,5
Aust-Agder	100	22,3	2,3	20,0	25,6	2,7	22,9	3,3	0,4	2,9	103,3
Vest-Agder	100	22,6	2,1	20,5	24,8	2,4	22,4	2,2	0,3	1,9	102,2
Rogaland	100	22,5	1,9	20,6	24,3	2,4	21,9	1,8	0,5	1,3	101,8
Hordaland	100	21,5	1,8	19,7	22,9	1,9	21,0	1,4	0,1	1,3	101,4
Sogn og Fj.	100	22,8	2,5	20,3	23,9	2,2	21,7	1,1	-0,3	1,4	101,1
Møre og R.	100	22,1	1,9	20,2	24,4	1,8	22,6	2,3	-0,1	2,4	102,3
Sør-Tr.lag	100	22,5	2,3	20,2	24,7	2,3	22,4	2,2	0,0	2,2	102,2

Tabell 6.15: Endring i sysselsetting 1994–1995 fordelt etter total avgang og tilgang på sysselsatte, som videre er fordelt etter betydningen av flytting og andre faktorer. Etter bostedsfylke. Antall sysselsatte i 1994=100. Prosent

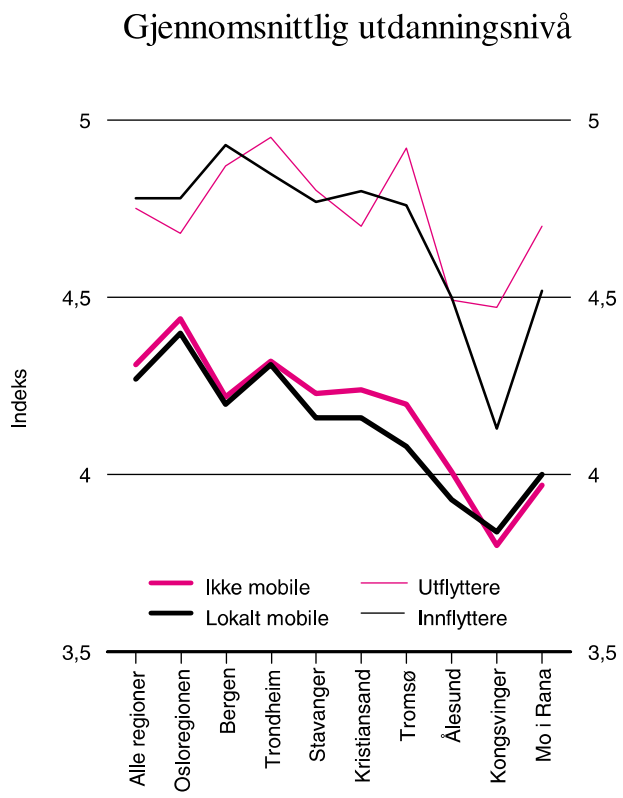
	Syss94	Avgang			Tilgang			Netto endring			Syss95
			Endring skyldes			Endring skyldes			Endring skyldes		
Fylke		Total avgang	Flytting	Andre faktorer	Total tilgang	Flytting	Andre faktorer	Total	Flytting	Andre faktorer	
Nord-Tr.lag	100	22,0	2,2	19,8	22,9	1,8	21,1	0,9	-0,4	1,3	100,9
Nordland	100	23,0	2,4	20,6	24,6	2,1	22,5	1,6	-0,3	1,9	101,6
Troms	100	24,5	3,0	21,5	25,8	3,0	22,8	1,3	0,0	1,3	101,3
Finnmark	100	28,6	4,5	24,1	28,7	3,9	24,8	0,1	-0,6	0,7	100,1
Norge	100	23,4	2,8	20,6	25,4	3,0	22,4	2,0	0,2	1,8	102,0

Innflytting til sysselsetting var markert større i fylker med størst rekruttering til sysselsetting, og tilsvarende lavere i fylker med sysselsettingsrekruttering under landsgjennomsnittet. Med vekst i sysselsettingen i alle fylkene, skulle man forvente at innflytting til sysselsetting var noe større enn utflytting fra sysselsetting. Summert over alle fylkene var det en viss trend i denne retningen fra 1994 til 1995. Sterkest var nettoeffekten av flytting til sysselsetting i Oslo og Akershus. I Oslo utgjorde overskuddet av flytting til sysselsetting over 50 prosent av den totale sysselsettingsveksten, mens tilsvarende andel i Akershus var om lag en tredjedel. Fylker der utflyttingen fra sysselsetting var større enn innflyttingen, viser alle en relativt lav sysselsettingsvekst og/eller lavere enn gjennomsnittlig rekruttering til sysselsetting.

Som vi har sett var arbeidsmarkedsmobiliteten stor både på, fra og spesielt til de mest sentrale arbeidsmarkedene. Dette har bl.a. sammenheng med at disse regionene har en stor befolkningstetthet, et stort og differensiert arbeidsmarked, et tett og omfattende kommunikasjonsnettverk og mange høyt utdannede personer. Noe mer overraskende viste også Finnmark og til dels Troms en nesten like stor arbeidsmarkedsmobilitet og flytting. Det siste kan ha delvis sammenheng med de spesielle offentlige tiltaksordninger som omfatter disse fylkene, og at dette er med på å øke flyttestrømmene til sysselsetting i regionen. En enda større utflytting fra sysselsetting indikerer at sysselsettingen kan være av mindre permanent karakter. Den relativt store lokale arbeidsmarkedsmobiliteten i denne regionen kan ha sammenheng med mye sesongarbeid knyttet til fiske og fiskeindustrien.

4.7 Mobilitet, utdanning og inntekt

I dette avsnittet ser vi på gjennomsnittlig utdanningsnivå og årlig inntektsendring hos ikke arbeidsmarkedsmobile (ikke mobile), lokalt arbeidsmarkedsmobile (lokalt mobile) og geografisk mobile (inn- og utflyttere) sysselsatte i et utvalg av norske arbeidsmarkedsregioner.

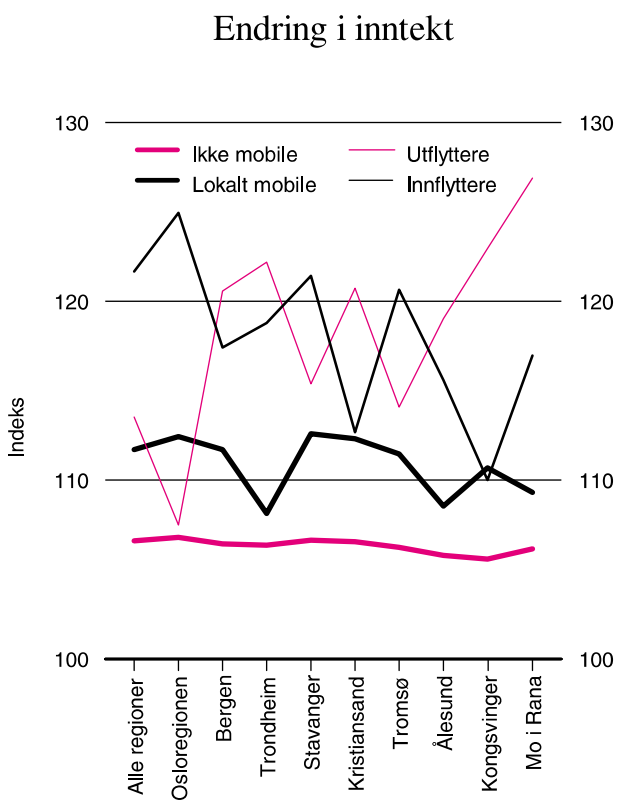


Figur 6.3 Gjennomsnittlig utdanningsnivå 1996–97 hos sysselsatte 16–64 år fordelt på ikke mobile, lokalt mobile og inn- og utflyttere. Etter region.

Indeks: Gjennomsnittlig utdanningsnivå er vektet sammen av de sysselsattes utdanningsnivå, som vil si ett-siffer kode i Standard for utdanningsgruppering.

Av figur 6.3 går det frem at utdanningsnivået [282] hos sysselsatte varierer betydelig mellom forskjellige regioner, og ikke minst etter graden av mobilitet på arbeidsmarkedet. Utdanningsnivået til sysselsatte som flytter er betydelig høyere enn hos sysselsatte som ikke flytter, det være seg ikke arbeidsmarkedsmobile så vel som de som skifter jobb i de lokale arbeidsmarkedene. Figuren viser videre at utdanningsnivået hos sysselsatte stiger med graden av sentralitet, med høyest utdanningsnivå i Osloregionen og lavest i de minste regionene. Osloregionen utmerker seg ved siden av Bergen og Kristiansand som regioner hvor utdanningsnivået hos sysselsatte innflyttere ligger høyere enn hos sysselsatte utflyttere. Flytteprosessen bidrar med andre ord til en «brain-gain» i disse regionene.

282.Begrepet gjennomsnittlig utdanning er beregnet ut fra utdanningsnivå i Standard for utdanningsgruppering (Statistisk sentralbyrå 1989). I beregningen er hver sysselsatt gitt en vektfaktor for utdanning etter ett-siffer kode i Standard for utdanningsgruppering.



Figur 6.4 Endring i inntekt 1996–1997 hos sysselsatte 16–64 år fordelt på ikke mobile, lokalt mobile og inn- og utflyttere. Etter region. Prosent. Indeks: Inntektsnivå 1996=100

I figur 6.4 er det på tilsvarende måte vist endring i årlig inntektsnivå [283] 1996–97 hos ikke arbeidsmarkedsmobile (ikke mobile), lokalt arbeidsmarkedsmobile (lokalt mobile) og geografisk mobile (inn- og utflyttere) sysselsatte. Figuren gir en klar indikasjon på at sysselsatte som har flyttet er de som har oppnådd størst inntektsvekst.

Sysselsatte som ikke bytter jobb har gjennomgående lavere økning i inntekt enn sysselsatte som bytter jobb. Det er først og fremst sysselsatte som flytter mellom regioner som oppnår de største inntektsøkningene. Lokalt arbeidsmarkedsmobile sysselsatte viser også gjennomgående større inntektsvekst enn ikke arbeidsmarkedsmobile. Blant ikke arbeidsmarkedsmobile sysselsatte ble det påvist små regionale forskjeller i prosentvis økning i inntekt. Blant sysselsatte som skiftet jobb i de lokale arbeidsmarkedene, var den største inntektsveksten å finne i Osloregionen, Stavanger og Kristiansand, mens den laveste ble observert i Trondheim. Resultatene indikerer store regionale forskjeller i inntektsøkning hos flytterne. Osloregionen skiller seg ut med en betydelig inntektsøkning hos sysselsatte innflyttere, mens utflyttere fra Osloregionen er de sysselsatte flyttere som har lavest inntektsvekst.

283.Årlig prosentvis endring i inntekt er definert ut fra pensjonsgivende inntekt. Det er ikke skilt mellom hel- og deltidsarbeidende i og med at det kun opereres med prosentvise inntektsendringer. Sysselsatte som skifter fra deltid til heltid og vice versa vil imidlertid bidra med spesielle utslag i resultatene.

Ved siden av Oslo viser Stavanger og Tromsø større inntektsvekst hos sysselsatte innflyttere enn hos sysselsatte utflyttere. I de mindre regionene Kongsvinger og Mo i Rana var det klart høyere inntektsvekst hos sysselsatte som flyttet ut sammenliknet med sysselsatte innflyttere.

5 Oppsummering

Punktvis kan de viktigste resultatene av analysene av flytting og arbeidsmarkedsmobilitet i de regionale arbeidsmarkedene oppsummeres som følger:

- Resultatene viser betydelig høyere flyttefrekvenser blant arbeidsledige enn blant sysselsatte.
- Analysene indikerer at arbeidsledige som flytter har større sannsynlighet for å komme i arbeid enn arbeidsledige som ikke flytter, og særlig gjelder dette arbeidsledige med høyere utdanning.
- En betydelig overgang fra arbeidsledighet til sysselsetting blant arbeidsledige flyttere blir nesten oppveid av en overgang fra sysselsetting til arbeidsledighet blant sysselsatte flyttere.
- En klar majoritet av vakansene på arbeidsmarkedet fremkommer som et resultat av arbeidsmarkedsmobilitet på og mellom de regionale arbeidsmarkedene.
- Flytting representerer en relativt liten andel av den totale arbeidsmarkedsmobiliteten, men utgjør derimot en betydelig andel av nettoendringene av den regionale arbeidsmarkedsmobiliteten.
- Flytteprosessen bidro til vekst i sysselsettingen i Norge under oppgangsperioden midt på 1990-tallet. Det var yngre personer med lavere utdanning som bidro mest til dette. Flyttingenes bidrag til vekst i sysselsettingen er ikke nødvendigvis avhengig av et høyt flyttenivå.
- Det er klare forskjeller både i arbeidsmarkedsmobilitet og flytting i de forskjellige næringssektorene. Den regionale næringsstrukturen er derfor av stor betydning for nivået på arbeidsmarkedsmobiliteten både på og mellom de regionale arbeidsmarkedene. Ulike næringssektorer viser dessuten store forskjeller med hensyn til rekrutteringsmønster av arbeidskraft.
- Det er til en viss grad observert positivt samsvar mellom det relative nivået på arbeidsmarkedsmobiliteten på og mellom de regionale arbeidsmarkedene med hensyn til aggregerte næringssektorer, men svakere samsvar med hensyn til forskjellige persongrupper. Dette underbygger kompleksiteten i de regionale arbeidsmarkedene.
- Av fylkene er det Oslo, Akershus, Finnmark og Troms som viser størst arbeidsmarkedsmobilitet med hensyn både til lokal arbeidsmarkedsmobilitet og flytting.
- Flytting har til en viss grad bidratt til å dempe stramheten på arbeidsmarkedet. Dette gjelder spesielt i de mer sentrale regionene.
- Arbeidsmarkedsmobilitet i forbindelse med flytting har vært større i Norge enn i Finland og Sverige.
- Utdanningsnivået er klart høyere hos sysselsatte som flytter mellom regioner enn hos sysselsatte som ikke er arbeidsmarkedsmobile eller som kun er arbeidsmarkedsmobile i de lokale arbeidsmarkedene.

– Arbeidsmarkedsmobile sysselsatte har betydelig større inntektsvekst enn sysselsatte som ikke er arbeidsmarkedsmobile, og flyttere har stort sett større inntektsvekst enn sysselsatte som er arbeidsmarkedsmobile i de lokale arbeidsmarkedene.

Referanser

Carling, J. (1999): Sentraliseringstendenser i innenlandsk flytting mellom økonomiske regioner. Notater 1999/67. Statistisk sentralbyrå.

Heikkilä, E., M.Johansson, L.O.Persson og L.S. Stambøl (1999a): Interregional labour market mobility through regional vacancy chains – a comparative international approach. Paper presentert på «the 39 th . Congress of the European Regional Science Association», i Dublin, Irland, 23.-27. august 1999.

Heikkilä, E., M.Johansson, L.O.Persson og L.S. Stambøl (1999b): Regional labour mobility in Finland, Norway and Sweden. In *North,* The Journal of Nordregio, no. 6, 1999, Scandinavian University Press.

Heikkilä, E. og L.S.Stambøl (1999): Regional Labour Force Migration: A Finnish-Norwegian Experience. I A.Alanen, H.Eskelinen, J.Mønnesland, I.Susiluoto and H.Tervo, red. «Structures and Prospects in Nordic Regional Economics». Nordregio Rapport 1999:5, Stockholm.

Johansson, M., L.O.Persson, E.Rissanen og L.S. Stambøl (1997): Interregional labour market mobility patterns in rapidly changing Nordic welfare states – a comparative analysis. Paper presentert på «the 37 th . Congress of the European Regional Science Association» i Roma, Italia, 25.-29. august 1997.

Mohn, K., L.S.Stambøl og K.Ø.Sørensen (1994): Regional analyse av arbeidsmarked og demografi – Drivkrefter og utviklingstrekk belyst ved modellsystemet REGARD. Statistisk sentralbyrå. Sosiale og økonomiske studier 88.

Stambøl, L.S. (1991): Migration Projection in Norway: A Regional Demographic-Economic Model. I J.Stilwell og P.Congdon (red.): Migration Models, Macro and Micro Approaches. London og New York, Belhaven Press.

Stambøl, L.S. (1994a): Flytting, utdanning og arbeidsmarked 1986–1990. En interaktiv analyse av sammenhengen mellom endringer i flyttetilbøyelighet og arbeidsmarked. Rapporter 94/17, Statistisk sentralbyrå.

Stambøl L.S. (1994b): En interaktiv analyse av sammenhengen mellom flytting, utdanning og arbeidsmarked i norske regioner. Statistisk sentralbyrå. Økonomiske analyser nr. 3, 1994.

Stambøl, L.S. (1995a): Flytting og arbeidsstyrken – Flyttetilbøyelighet og flyttemønster hos arbeidsledige og sysselsatte 1988–1993. Rapporter 95/28, Statistisk sentralbyrå.

Stambøl, L.S. (1995b): Flytting i ulike grupper på arbeidsmarkedet. Økonomiske analyser, 1995, 8. Statistisk sentralbyrå, 27–39.

Stambøl, L.S. (red.) (1996): Flytting og arbeidsmarked i nordiske land – Et forprosjekt. Tema Nord 1996:576. Nordisk Ministerråd, København.

Stambøl, L.S. (red.) (1997): Flytting og sysselsetting i nordiske land – Bruttostrømsanalyser og tilbudssidetilpasninger i de regionale arbeidsmarkedene. Tema Nord 1997:599. Nordisk Ministerråd, København.

Stambøl, L.S. (1998): Regional mobilitet i arbeidsstyrken – Bruttostrømsanalyser og tilbudssidetilpasninger i de regionale arbeidsmarkedene. Økonomiske analyser, 1998, 8, Statistisk sentralbyrå.

Stambøl, L.S. (red.) (1999): Regional arbeidsmarkedsmobilitet i nordiske land – Bruttostrømsanalyser og etterspørselsbetraktninger i de regionale arbeidsmarkedene. Tema Nord 1999:551. Nordisk Ministerråd, København.

Stambøl, L.S. (1999): Interregional labour force mobility in Norway – Gross-stream analysis and supply-side adjustments. Economic Survey. 2/99, Statistisk sentralbyrå.

Stambøl, L.S., N.M.Stølen og T.Åvitsland (1998): Regional analyses of labor markets and demography: A model based Norwegian example. Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI ,77, 1: 37–62, Illinois, USA.

Statistisk sentralbyrå (1983): Standard for næringsgruppering.

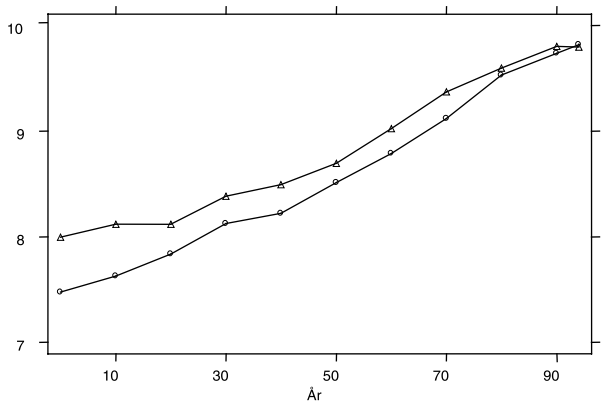
Statistisk sentralbyrå (1989): Standard for utdanningsgruppering.

Vedlegg 7

Økonomisk vekst

Tor Jakob Klette[284] , Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo

I løpet av det 20. århundret har Norge utviklet seg fra å være blant de fattigere landene i Europa til å bli et av de rikeste. Den økonomiske veksten i Norge har vært forholdsvis stabil gjennom hele århundret, som vist i figur 7.1. Figuren viser til sammenlikning også den økonomiske veksten i gjennomsnittet av seks andre land, Sverige, Finland, Danmark, England, Frankrike og Tyskland. Figur 7.2 viser BNP per innbygger i Norge i forhold til de seks andre landene, noe som tydeligere illustrerer forskjellen i utviklingen mellom Norge og de andre landene. Rundt 1900 startet Norge med et bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger om lag 40 prosent under snittet av de seks landene. Litt grovt kan vi si at Norges utvikling gjennom dette århundret kan deles i tre faser, hvor Norge i den første fasen omkring første verdenskrig reduserte en betydelig del av gapet til de øvrige landene. I den neste fasen, fra 1920 til 1970 ser vi at Norge beholdt sin relative stilling, mens Norge i løpet av den siste fasen fra 1970 og fram til i dag har tatt igjen og passert de øvrige landene i BNP per innbygger.



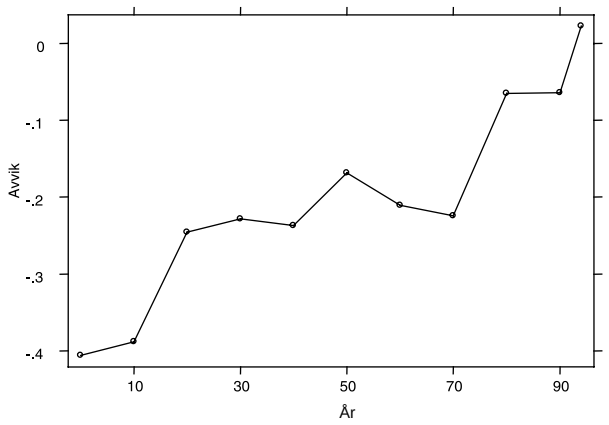
Figur 7.1 BNP per innbygger 1900–94. Norge (sirkler) og gjennomsnittet av seks andre land (trekant). Logaritmisk skala. Det uveide gjennomsnittet omfatter Sverige, Finland, Danmark, England, Frankrike, Tyskland

Kilde: OECD (1995).

Dette notatet drøfter en del faktorer som kan bidra til å forklare den sterke veksten i norsk økonomi i det 20. århundret. Mye av forklaringen på den sterke veksten etter 1970 er knyttet til veksten i olje- og gassproduksjonen. Retter vi blikket framover mot de neste tiårene, er det nærliggende å spørre hvordan Norges økonomiske vekst vil endre seg når aktiviteten på olje- og gas-

284.Jeg har mottatt mange nyttige kommentarer fra Ådne Cappelen, Torbjørn Hægeland, Steinar Holden, Erling Holmøy, Jarle Møen, Arent Skjæveland og Ole C.B. Wasenden, men jeg er selvfølgelig alene ansvarlig for synspunktene i notatet.

sektoren reduseres. Dette aktualiserer spørsmålet om hva som bestemmer veksten i norsk økonomi utenom petroleumssektoren.



Figur 7.2 BNP per innbygger 1900–94. Norge i forhold til gjennomsnittet av seks andre land Sverige, Finland, Danmark, England, Frankrike, Tyskland

Kilde: OECD (1995) .

Notatet gir en bred oversikt over teorier og empiriske studier om økonomisk vekst, med hovedvekt på temaer og resultater som har vært sentrale det siste tiåret. Spesielt diskuterer jeg betydningen av investeringer i realkapital og utdanning, ideutvikling og teknologisk nyskaping for den økonomiske veksten. Med utgangspunkt i denne diskusjonen drøfter jeg noen sentrale spørsmål knyttet til den økonomiske veksten i de nærmeste tiårene. Stikkord for denne diskusjonen er betydningen av ny informasjonsteknologi, utdanning og arbeidsmarked, og omstillingsevnen i norsk økonomi.

Del 1 diskuterer i hvilken grad forskjeller i økonomisk utvikling mellom land kan forklares med tradisjonell, økonomisk vekstteori, som legger hovedvekt på investeringer i realkapital og utdanning. Del 2 gir en kort og selektiv innføring i såkalt «endogen vekstteori», hvor utviklingen av nye ideer og ny teknologi betraktes som de primære drivkreftene i den økonomiske vekstprosessen. I den siste delen drøfter jeg som nevnt, noen aktuelle og spesifikke problemstillinger knyttet til den økonomiske utviklingen i årene framover.

Del 1: Om tall og tradisjonelle teorier for økonomisk vekst

Problematiske tall for økonomisk vekst

Før vi diskuterer hvordan den økonomiske veksten skal forklares, vil jeg understreke at tallene som ligger til grunn for figurene ovenfor i sterk grad kan diskuteres. Det å tallfeste den økonomiske veksten medfører flere store og uavklarte problemstillinger, som etter mitt syn fortjener større forskningsinnsats her i landet. Amerikanske økonomer har forsket mye på hvordan en kan forbedre tallfestingen av den økonomiske veksten, og det er to hovedtemaer som har stått i fokus.

Det første temaet er måling av produksjonen i privat og offentlig tjenesteyting. Når det gjelder privat tjenesteyting, er problemet at tjenester ofte ikke

har noe standardisert preg og at det derfor er vanskelig å skille veksten i observerte omsetningstall i hva som er prisvekst og hva som er kvantumsvekst. I offentlig tjenesteyting mangler man i de fleste tilfeller også omsetningstall, og dette gjør problemet enda vanskeligere.

Det andre hovedtemaet for nyere forskning har vært å tallfeste betydningen av helt nye produkter som for eksempel minibanker, diverse internetttjenester, mobiltelefoner og nye medikamenter. Et tilgrensende forskningsfelt er tallfestingen av kvalitetsforbedringer i tilgjengelige produkter som PC'er, regnemaskiner, biler og medisinske diagnose- og behandlingsmetoder. All forskning om betydningen av nye og forbedrede produkter tyder på at offisiell statistikk undervurderer den økonomiske veksten.

Boskin-kommisjonen har anslått at den økonomiske veksten i USA har vært undervurdert med omlage et prosentpoeng per år som følge av problemene omtalt ovenfor [285] . Dette er et betydelig tall når den årlige veksten i utgangspunktet er tallfestet til mellom to og tre prosent. Flere forskere har påpekt at selv dette anslaget av Boskin-kommisjonen ikke i tilstrekkelig grad har tatt innover seg verdien av nye goder. Et eget appendiks til dette notatet gir en kort introduksjon til litteraturen om nyere forskning om tallfesting av den økonomiske veksten.

I Norge har det som nevnt vært lite systematisk forskning om tallfesting av den økonomiske veksten, selv om det har vært gjort en stor arbeidsinnsats for å forbedre den økonomiske statistikken gjennom revisjonen av Nasjonalregnskapet. Noe forskning har vært gjennomført for å tallfeste produktiviteten i deler av offentlig sektor og privat tjenesteyting. Dette er et utgangspunkt for å komme med nye mål på produksjon og økonomisk vekst på disse feltene, men foreløpig har innsatsen vært beskjeden når det gjelder å koble forskningen til diskusjon og revisjon av offisiell, økonomisk statistikk på den måten vi ser i USA. Det er også iverksatt interessant forskning på den historiske statistikken for tidlige perioder i det 20. århundret. I resten av dette notatet lar jeg manglene i den økonomiske statistikken ligge, og diskusjonen av økonomisk vekst vil stort sett basere seg på tilgjengelig statistikk.

Betydningen av investeringer i realkapital og utdanning

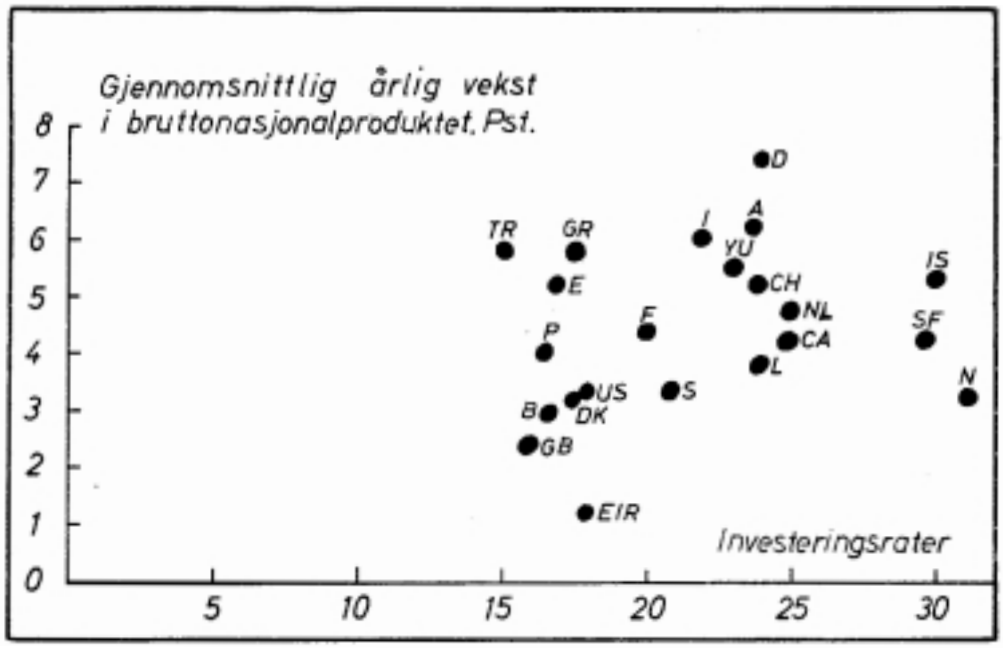
Tradisjonell vekstteori har fokusert på betydningen av investeringer i realkapital, mens nyere analyser også har trukket fram utdanningsinvesteringer. Et karakteristisk trekk ved tradisjonell vekstteori er at produksjonsøkningen ved investeringer i realkapital og utdanning er antatt å avta ettersom henholdsvis kapital per arbeider og utdanningsnivået øker. Dette fører isolert sett til at produksjonsveksten per arbeider etter hvert stopper opp.

Tradisjonell vekstteori erkjenner at det er noe mer enn økt tilgang på arbeidskraft og kapital som bidrar til å øke produksjonen. Denne «merveksten» henger sammen med ny teknologi og bedre organisering, men omtales her bare som produktivitet. Når produktiviteten øker, har dette en direkte positiv virkning på produksjonen per arbeider. I tillegg har det en indirekte effekt,

285.Boskin-kommisjonens rapport er drøftet i Journal of Economic Perspectives (1998, Winter).

ved at økt produktivitet øker lønnsomheten av ytterligere investeringer, noe som fører til ytterligere økning i produksjonen.

En rekke empiriske studier av økonomisk vekst har vist at produktivitetsveksten er en sentral faktor når en skal forstå den vedvarende veksten i produksjon per arbeider i Norge og andre land i det 20. århundret. I mangel av sammenliknbare data for utdanningsnivået i forskjellige land, har disse analysene oftest vært begrenset til å studere betydningen av investeringer i realkapital, og i disse begrensede analysene er det klart at det har vært en betydelig vekst som i liten grad kan forklares med økt tilgang på arbeidskraft og kapital.



Figur 7.3 Investeringer i realkapital gir lite økonomisk vekst. Økonomiske vekstrater og investeringsrater i 22 land, 1949–65

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1965).

Statistisk sentralbyrå presenterte i 1965 en interessant studie, «Norges økonomi etter krigen», som illustrerer dette poenget. Figur 7.3 er gjengitt fra denne studien, og den viser at selv om Norge hadde den høyeste investeringsraten blant de 22 landene i perioden 1949–59, var veksten i BNP langt fra enestående, men tvert imot på linje med land som Sverige, Danmark, Belgia og USA som alle hadde en langt lavere investeringsrate.

Denne og mange lignende studier konkluderte med at veksten i BNP per innbygger i liten grad kan forklares med økt tilgang på arbeidskraft og realkapital. Veksten i BNP per innbygger må først og fremst tilskrives vekst i produktiviteten. Dette medfører at når landene vokser i ulik takt, må dette i hovedsak «forklares» med forskjeller i produktivitetsvekst. Dette var ingen

komfortabel konklusjon, ettersom produktivitet var noe det økonomiske rammeverket i liten grad kunne forklare.

Denne negative konklusjonen ble utfordret i en studie av Mankiw, Romer og Weil (1993). De utnyttet nye data for utdanningsforskjeller mellom land, og analyserte i hvilken grad forskjeller i BNP per innbygger i 1985 kunne forklares med forskjeller i landenes realkapital og utdanningsnivå. Konklusjonen fra deres studie er at disse forskjellene i realkapital og utdanning forklarer nesten 80 prosent av variasjonen i BNP per innbygger i de 98 landene som studien omfatter.

På dette grunnlaget hevder Mankiw (1995) at det ikke er noe mangelfullt med økonomenes tradisjonelle rammeverk for å forstå de observerte forskjellene i økonomisk utvikling mellom land. Ifølge Mankiw er mye av kritikken av tradisjonell vekstteori lite treffende. Forskningen på alternative rammeverk, ikke minst såkalt «endogen vekstteori» som jeg diskuterer nedenfor, kaster lite lys over kildene til økonomisk vekst, etter hans syn.

Dette synet ble støttet av en studie av Young (1995), som konkluderer med at de økonomiske «miraklene» i Taiwan, Singapore og Hongkong slett ikke er noen mirakler, men høyest forståelige fenomener når en trekker inn den formidable investeringstakten disse landene har hatt i utdanning og realkapital.

Studien til Mankiw, Romer og Weil har imidlertid en alvorlig begrensing. Selv om realkapital og utdanning i stor grad synes å forklare forskjeller i BNP per innbygger, er denne konklusjonen basert på samvariasjon som ikke nødvendigvis gir noen forklaring på årsakssammenhengene. Spesielt er det uklart hva som er den kausale sammenhengen mellom utdanningsnivå og BNP per innbygger. Spørsmålet er hvorvidt rike land er rike fordi de har et høyt utdanningsnivå, eller om de har et høyt utdanningsnivå fordi de har råd til det [286]. Svaret er sannsynligvis ikke noe enten eller, men det er likevel ønskelig å få klarlagt i hvilken grad utdanning skaper økonomisk vekst.

En måte å prøve å få grep om årsakssammenhengen mellom økonomisk vekst og utdanning, er å studere denne sammenhengen ved å analysere vekstforskjeller framfor nivåforskjeller. Spørsmålet i vekststudier er i hvilken grad de land som investerer mest i utdanning, vokser raskere enn de land som investerer mindre, når en samtidig kontrollerer for andre forskjeller, spesielt investeringer i realkapital. Slike analyser antyder at det er liten eller ingen sammenheng mellom utdanningsinvesteringer og økonomisk vekst. Krueger og Lindahl (1999) viser at dette negative resultatet delvis skyldes støy og unøyaktigheter i tilgjengelige data for forskjeller i utdanningsinvesteringer mellom landene. Når de renser ut støyen i dataene, finner de en statistisk signifikant sammenheng, men den kvantitative effekten av utdanningsinvesteringer er beskjeden, også ifølge Krueger og Lindahls resultater.

Studier av norsk økonomi finner også et beskjedent vekstbidrag fra utdanning. Anslag basert på data for alle industrinæringene i Norge viser at mindre enn 10 prosent av veksten i produksjon per arbeider i industrien kan forklares med økningen i arbeidsstyrkens utdanningsnivå [287]. Det beskjedne vekstbidraget fra utdanning er litt overraskende i lys av de store utdanningsinvest-

286.Se Bils og Klenow (1998) for en inngående diskusjon.
287.Se Klette (1996) og Hægeland (1997).

eringene som har funnet sted i Norge fra 1960-tallet og fram til i dag. I 1960 var utdanningsnivået i Norge blant de laveste i OECD-området, mens Norge i dag ligger i nærheten av utdanningstoppen.

Anslagene på vekstbidraget fra utdanning for norsk økonomi baserer seg på en forutsetning om at lønnsforskjellene mellom ulike utdanningsgrupper avspeiler forskjeller i produktivitet. Vekstbidraget fra utdanningsinvesteringene blir beskjedent ettersom lønnsforskjellene mellom arbeidere med ulik utdanningslengde er forholdsvis små i Norge.

Antakelsen om at lønnsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper svarer til forskjeller i produktivitet kan selvfølgelig betviles, spesielt i lys av Norges sentraliserte system for lønnsforhandlinger.

Hægeland og Klette (1999) analyserer denne antakelsen og finner et overraskende sterkt samsvar mellom lønns- og produktivitetsforskjeller mellom forskjellige utdanningsgrupper i en omfattende analyse av industribedrifter i ulike norske næringer.

Resultatet fra Norge om at snaut 10 prosent av veksten i produksjon per arbeider kan tilskrives høyere utdanning, ligger vesentlig lavere enn anslagene for USA og Canada, litt lavere enn Frankrike og Japan, og omtrent på linje med Storbritannia og Tyskland [288] .

I Norge, som i de fleste andre land, har størstedelen av arbeidstakerne med høyere utdanning blitt sysselsatt i tjenesteyting og i offentlig sektor. Dette kan tilsløre sammenhengen mellom utdanning og økonomisk vekst, ettersom tallfestingen av produksjonsutviklingen i disse sektorene er beheftet med så stor usikkerhet.

Del 2: Nyere teorier om økonomisk vekst

Hva skaper produktivitetsvekst?

På tross av ny og interessant empirisk forskning om sammenhengen mellom økonomisk vekst og investeringer i realkapital og utdanning i løpet av det siste tiåret, må vi konstatere at slike investeringer forklarer kun en begrenset del, anslagsvis om lag halvparten, av den økonomiske veksten i vestlige land. Produktivitetsveksten, definert som den delen av veksten i produksjon per arbeider som ikke kan forklares med investeringer i realkapital og utdanning, har derfor en helt sentral rolle.

Produktivitetsvekstens rolle er enda viktigere for den økonomiske veksten enn man kan få inntrykk av fra økonomiske vekstregnskap [289] , fordi høyere produktivitet stimulerer til høyere investeringer som diskutert ovenfor. Dessuten er anslagene på den restbestemte produktivitetsveksten for lave, ettersom produksjonsveksten er undervurdert som følge av de tidligere omtalte problemene knyttet til prisindekser for nye og forbedrede produkter, og vanskelighetene med produksjonsmåling i tjenesteytende næringer.

Ny teknologi og nye organisasjonsformer er som ventet viktige kilder til produktivitetsvekst, og ny kunnskap og nye ideer derfor er viktige brikker i den økonomiske vekstprosessen. Selv om betydningen av nye ideer for økonomisk vekst har vært velkjent i mange tiår, er det første i det siste tiåret at de

288.Se Hægeland (1997) for en diskusjon av disse sammenlikningene.
289.Holmøy, Larsen og Mæhle (1992), Klette (1996) og diverse årganger av SSBs Økonomisk Utsyn presenterer vekstregnskapsanalyser for Norge.

økonomiske drivkreftene for investeringer i ideutvikling, forskning og innovasjon har blitt trukket inn i rammeverket for analyser av økonomisk vekst på en tilfredsstillende måte.

Produksjon og utvikling av nye ideer skiller seg fra annen produksjon

Problemene med å analysere samspillet mellom forskning, innovasjon og økonomisk vekst henger sammen med at ny kunnskap og nye ideer har flere viktige og særegne trekk som skiller disse faktorene fra andre produksjonsfaktorer som energi, råvarer, kapital og arbeidskraft. Det er spesielt fire særtrekk som har stått i fokus for forskningen om ideutvikling og økonomisk vekst.

Et viktig særtrekk ved en ny ide er at den kan utnyttes mange ganger uten at dette medfører store ekstra kostnader. Utvikling og produksjon av programvare illustrerer dette. Når den første kopien av en versjon av operativsystemet Windows er produsert, er merkostnadene med å produsere flere kopier neglisjerbare. Ettersom kostnadene for disse sterkt ide- og kunnskapsbaserte produktene i liten grad varierer med produksjonsmengden, svarer salgsinntektene, fratrukket markedsførings- og distribusjonskostnader, til fortjenesten. Lett tilgang på et stort marked er derfor avgjørende for å få dekket utviklingskostnadene for ideen eller produktet. Dette er bakgrunnen for at det store hjemmemarkedet er blitt trukket fram som forklaringen på hvorfor USA har hatt en ledende rolle i den teknologiske utviklingen i det 20. århundret [290] .

Et annet, beslektet trekk ved nye ideer er at en ny ide ofte kan utnyttes av konkurrentene til den nyskapende bedriften. Dette er for eksempel hovedargumentet til The Economist, om hvorfor det er sannsynlig at de skyhøye aksjeprisene på mange Internett-selskaper er børsbobler, som neppe kan forsvares med voldsomme framtidige fortjenester. Deres argument er at de fleste nye, lønnsomme forretningsideene etter kort tid vil bli kopiert av konkurrentene, noe som vil presse priser og fortjeneste nedover.

De åpne løsningene på Internett gjør slik kopiering langt enklere enn tilfellet har vært ved produksjon av programvare fram til i dag. Dette er sannsynligvis bakgrunnen for at Microsoft først var så motvillig til å begi seg inn på Internett, og dernest hvorfor Microsoft har kjørt et meget aggressivt løp for å overta kontrollen over Internett-standardene. Det siste lyktes ikke, og har som kjent ført til en meget skarp reaksjon fra konkurransemyndighetene i USA.

En nyskapende bedrift risikerer å miste sine forretningsideer ved at nøkkelpersonell slutter og starter for seg selv eller kjøpes opp av en konkurrerende bedrift. For eksempel er mye av Silicon Valley bygget opp ved at medarbeidere i Hewlett-Packard og andre bedrifter i området, tar med seg nye ideer og starter opp egne bedrifter.

At nyskaping og nye ideer ofte kan og vil bli utnyttet av konkurrenter til den nyskapende bedriften, reduserer bedriftenes forventede fortjeneste av slik virksomhet, og derved bedriftens investeringslyst. På den annen side kan slik idespredning øke den samfunnsøkonomiske verdien av ideutvikling, dersom ideene kommer kundene eller andre bedrifter til gode i større grad.

290.Se Romer (1996) og Eaton, Gutierrez og Kortum (1998).

Et tredje trekk ved nye ideer er at de ofte er komplementære. Ideen for løsningen av et problem kan skape grunnlaget for å løse liknende problemer. Alternativt kan en ny ide eller et nytt produkt øke lønnsomheten av å løse et problem knyttet til beslektede og komplementære produkter. Sammenkoblingen av utviklingen av mobiltelefoner og nye internett-tjenester illustrerer et slikt samspill mellom komplementære produkter. Det er selvfølgelig ingen tilfeldighet at Microsoft og Ericsson nylig inngikk en samarbeidsavtale om produktutvikling.

Et siste særtrekk ved ideer er at ideutvikling er kumulativ. Kumulativ ideutvikling gjennomsyrer den teknologiske utviklingen. Dagens løsninger er utgangspunktet for morgendagens nyvinninger. Utviklingen fra den første transistoren som kom i 1947 og fram til dagens nye mikroprosessorer, er et av mange eksempler på en slik trinnvis, kumulativ utviklingsprosess.

På grunn av ideutviklingens kumulative og komplementære natur, er ide- og kunnskapsutvikling nært knyttet til vekstprosesser og produktivitetsvekst, og ikke bare enkeltstående produktivitetsendringer. Dersom for eksempel rammevilkårene for innovasjon og ideutvikling forbedres, øker dette investeringene i ideutvikling som derved framskynder introduksjonstakten for nye ideer. Dette gir i seg selv en vekstøkning, og i den grad nye ideer skaper grunnlag for ytterligere ideutvikling gjennom komplementariteter, virker dette selvforsterkende på vekstprosessen.

Særtrekkene ved ideutvikling kan være et grunnlag for forståelsen av de store forskjellene i økonomisk utvikling mellom bedrifter så vel som mellom land. Mange har blitt slått av den store heterogeniteten mellom bedrifter som opererer innenfor en og samme næring. Tilsvarende er det mange som har undret seg over hvorfor fattige land ikke tar igjen de rikere landene. I den grad ideutvikling er grunnlaget for økonomisk vekst for bedrifter, næringer eller land, er de store forskjellene i økonomisk utvikling ikke så overraskende. De komplementære og kumulative kreftene, koblet sammen med usikkerheten i ideutvikling og innovasjon, fører til ulike utviklingsforløp over tid selv for enheter som i utgangspunktet er ganske like.

De komplementære og kumulative kreftene ved ideutvikling kan føre til at morgendagens valgmuligheter kan være sterkt begrenset av dagens ståsted. Dette er noe av essensen i frykten for at norsk økonomi kan oppleve en såkalt «hollandsk syke» når petroleumsinntektene gradvis blir redusert. Norsk næringsliv kan mangle den nødvendige kompetanse innen kunnskapsbasert næringsvirksomhet som skal erstatte disse valutainntektene, og den kompetansen kan det være tidkrevende og vanskelig å bygge opp. Dette temaet kommer jeg tilbake til i del 3.

Ideutvikling krever samspill mellom offentlig og privat innsats

Særtrekkene ved ideutvikling har konsekvenser for den økonomiske politikken. En bedrift verdsetter ikke nytten andre bedrifter har av nyskapningen, men vil tvert imot betrakte slike nyttegevinster til konkurrerende bedrifter som uheldige. Utfra en samfunnsøkonomisk synsvinkel øker imidlertid en slik idespredning verdien av ideen. Dersom konkurrenter, andre bedrifter eller kunder nyter godt av nyvinningen, vil bedriftenes fortjeneste av et nytt produkt eller en ny ide være lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastnin-

gen. At ideer ofte har en høyere samfunnsøkonomisk verdi enn den bedriftsøkonomiske verdien, er begrunnelsen for at forskningsinvesteringer er sterkt subsidiert i alle OECD-land.

Spesielt grunnforskning og forskning rettet mot brede anvendelsesfelt, er kjennetegnet ved at den samfunnsøkonomiske avkastning av slike investeringer kan være høy, mens avkastningen av slike investeringer er lav for en enkeltstående bedrift. Tilsvarende vil langsiktig kunnskapsutvikling og investeringer i forskning som har sterke kumulative trekk kunne ha en høyere samfunnsøkonomisk verdi enn den bedriftsøkonomiske verdien, ettersom dagens investeringer i slik forskning danner grunnlaget for framtidig ideutvikling. I den grad dagens bedrifter er erstattet av nye bedrifter i morgendagens marked, har investeringene en samfunnsøkonomisk verdi som dagens bedrifter ikke verdsetter.

Det bør påpekes at det er forhold som trekker i motsatt retning, og som tilsier at den samfunnsøkonomiske verdien av en ny ide kan være lavere enn den bedriftsøkonomiske.

Et nytt produkt kan medføre at gamle løsninger blir verdiløse, slik at produsenten av det gamle produktet lider et tap. Dersom det gamle og det nye produktet produseres av forskjellige bedrifter, kan nyvinningen ha høy verdi for den nyskapende bedriften, mens den samlede, samfunnsøkonomiske verdien kan være beskjeden og ikke forsvare utviklingskostnadene for det nye produktet. Vi kan med andre ord ikke utelukke at bedriftene investerer for mye i utvikling av nye ideer og produkter, men det synes å være liten empirisk støtte for dette synet. Tvert imot er det mye empirisk forskning som tyder på at den samfunnsøkonomiske verdien av nye ideer og produkter er høyere enn fortjenesten til den nyskapende bedriften.

Ny vekstteori gir en mer helhetlig forståelse

Nyere forskning om økonomisk vekst har inkorporert de fire særtrekkene ved ideutvikling og innovasjon listet opp ovenfor i mer helhetlige analyser av teknologisk utvikling og økonomisk vekst. Spesielt har arbeidene til Aghion og Howitt (1998) representert et gjennombrudd på dette feltet. I deres analyseramme er den mer eller mindre jevne veksten på makronivå kjennetegnet ved en langt mer turbulent utvikling på bedriftsnivå. De etablerte bedriftene blir stadig erstattet av nye bedrifter som introduserer nye og forbedrede produkter. Produktforbedringene bygger hele tiden på hverandre slik at veksten er en følge av kumulative innovasjoner, som beskrevet over.

Et av de viktigste trekkene ved rammeverket til Aghion og Howitt er ideen om at investeringer i produktutvikling styres av lønnsomhetsbetraktninger [291]. En bedrift som har utviklet en ny ide får en ekstraordinær fortjeneste som følge av sitt fortrinn knyttet til ideen. Det er utsiktene til den ekstraordinære fortjenesten som motiverer bedriftene til å investere i forskning og produktutvikling, og omfanget av investeringer i forskning og produktutvikling bestemmes av forventet fortjeneste. Det er en rekke forhold som påvirker denne fortjenesten, ikke minst markedsstørrelse, skatteregler, patentret-

291.Alternative formuleringer av denne ideen er presentert i Grossman og Helpman (1991).

tigheter og andre juridiske reguleringer som skal sikre eiendomsrettighetene til nye ideer.

Betydningen av markedsstørrelse for lønnsomheten av et nytt produkt har blitt påpekt ovenfor. Forskjeller i markedsstørrelse er trukket fram som forklaring på hvorfor investeringer i forskning og produktutvikling varierer i den grad som de gjør mellom OECD-landene [292]. Det lille hjemmemarkedet er, ifølge disse analysene, en av forklaringene på hvorfor Norge har lave FoU-investeringer som andel av BNP i forhold til andre OECD-land.

Lønnsdannelsen har også betydning for lønnsomheten av FoU-investeringer og derved næringsutviklingen og den økonomiske veksttakten. Dersom lønnsdannelsen er desentralisert og basert på lønnsomheten i den enkelte bedrift, får lønnsomme bedrifter høyere lønnskostnader. Dette betyr at en desentralisert lønnsdannelse vil redusere investorenes avkastning på bedriftenes forskningsvirksomhet og produktutvikling, noe som vil dempe investeringslysten i innovasjonsvirksomhet. En sentralisert lønnsdannelse fører derimot ikke til høyere lønnskostnader i lønnsomme bedrifter, og dermed blir ikke investeringslysten dempet slik som ved lokale lønnsforhandlinger [293].

På den andre siden kan individuelle lønnsavtaler og lokale lønnstillegg være en viktig motivasjon for at medarbeiderne skal bidra til produktutvikling og nyskaping. Når slik medvirkning er viktig for innovasjonstakten, kan lokale tillegg virke stimulerende på produktutvikling og innovasjon. For eksempel har IT-bedriftenes interesseorganisasjoner presset på for at opsjonsbeskatningen må endres her i landet. Opsjoner kan være et gunstig avlønningssystem for ansatte i nyskapende bedrifter av flere grunner. For det første kan dette knytte arbeiderne til bedriften, slik at de ikke stikker av med gode ideer, som diskutert ovenfor. Dernest kan opsjoner være et gunstig avlønningssystem for bedrifter som har liten inntjening i en oppstartingsperiode.

Del 3: Noen aktuelle spørsmål om økonomisk vekst

Del 1 og 2 har diskutert ulike teorier og empiriske funn om hva som skaper økonomisk vekst. I denne delen av notatet vil jeg på dette grunnlaget diskutere utsiktene for økonomisk vekst i Norge i de neste tiårene. Temaene som blir diskutert nedenfor, er (i) betydningen av den såkalte «nye, digitale økonomien», (ii) verdien av økte investeringer i utdanning og (iii) mulige omstillingsproblemer når petroleumsinntektene faller fram mot 2020. Det er åpenbart at disse omfattende temaene nedenfor kun blir diskutert i grove trekk.

En ny, digital økonomi [294] ?

Mange har pekt på at vi muligens er inne i et viktig tidsskille i forhold til økonomisk utvikling og ny teknologi, gjennom innføringen av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT, heretter betegnet som informasjonsteknologi). Påstander om en omfattende digital revolusjon underbygges med at informasjonsteknologi er en gjennomgripende teknologi som øker produktiviteten i en rekke sektorer i økonomien, fra foring i oppdrettsnæringen, via

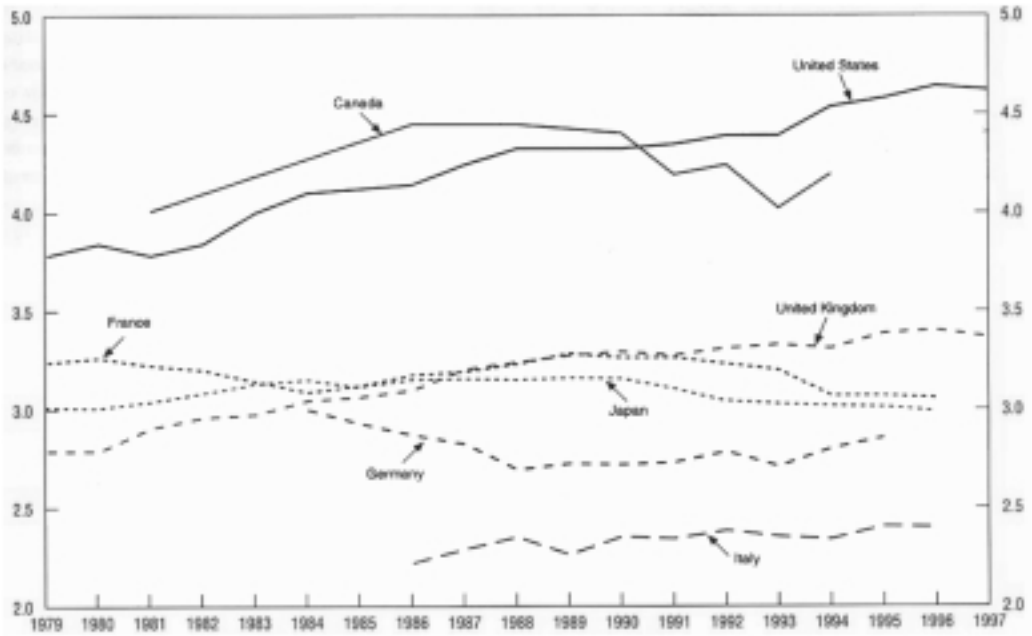
292.Eaton, Gutierrez og Kortum (1998).

293.Agell og Lommerud (1993), Moene, Wallerstein og Hoel (1993) og Moene og Wallerstein (1997) argumenterer for en slik, positiv sammenheng mellom en sentralisert lønnsdannelse og høy vekst.

294.Dette temaet er diskutert mer utfyllende i Klette (2000).

automatisering i industrien til drastiske endringer i bank og forsikring. Offentlig tjenesteyting påvirkes også av disse endringene, ikke minst de delene av offentlige sektor som står midt opp i endringenes sentrum; telekommunikasjon og fjernsynsproduksjon. Disse aktivitetene er som kjent i ferd med å bli privatisert i mange land. Statistisk sentralbyrå har nylig lagt fram beregninger som viser at IKT-sektoren i dag har en like stor omsetning som olje- og gassektoren i norsk økonomi.

Entusiasmen omkring den digitale revolusjonen er betraktet med skepsis av mange økonomer. Skeptikerne peker på at det er lite i den økonomiske statistikken og produktivitetstallene som tyder på at vi er inne i en gjennomgripende teknologisk revolusjon i de vestlige land. Mens påstandene om en IT-revolusjon har sirkulert i de siste 20 årene eller mer, er det slående at produktivitetsveksten i den samme perioden synes å ha stagnert i forhold til veksten i den tidligere etterkrigstiden. Diewert og Fox (1999) har studert produktivitetsutviklingen i 18 OECD-land i perioden 1961 til 1992, og de påviser et markert fall i produktiviteten i disse landene etter 1973. Den gjennomsnittlige veksten i arbeidsproduktiviteten falt fra 4,4 prosent per år i perioden 1961–73 til 1,8 prosent i årene 1974–92. I årene etter 1992 har bildet i de fleste OECD-landene endret seg lite. Den svake produktivitetsutviklingen stemmer tilsynelatende dårlig med påstandene om en digital revolusjon som øker produktiviteten i store deler av økonomien [295] .



Figur 7.4 Økende lønnsforskjeller i USA og England knyttet til ny teknologi?

Kilde: OECD (1999). Lønnsforskjellene er målt som forholdet mellom lønnsnivået på høyeste og laveste desil i lønnsfordelingen.

295.Klette (2000) diskuterer ulike syn på forholdet mellom ny informasjonsteknologi og den svake produktivitetsutviklingen.

Den høye produktivitetsveksten i USA etter 1995 er et interessant unntak fra det generelle bildet. Spesielt de siste to-tre årene viser den økonomiske statistikken en sterk produktivitetsvekst i USA, og dette er i meget sterk grad basert på at man har tatt i bruk bedre metoder for å tallfeste produksjonsveksten i industrisektoren som produserer datamaskiner [296] . I Appendikset gir jeg henvisninger til litteratur om de nye metodene.

Mens det har vært vanskelig å se klare trekk til noen digital revolusjon utfra makrotallene for økonomisk vekst, synes virkningene av ny teknologi å være mer synlig på arbeidsmarkedet i flere OECD-land. Figur 7.4 og 7.5 viser økende lønnsforskjeller mellom høyt- og lavtlønnede fra 1980 i flere land, spesielt i England og USA. Studier fra USA og England har vist at denne utviklingen i sterk grad kan forklares med at avkastningen på formell utdanning og annen kompetanse har økt. Det er en utbredt oppfatning at denne økningen i avkastningen på utdanning og kompetanse skyldes en teknologisk utvikling som har økt den relative etterspørselen etter arbeidskraft med lengere utdanning og høy kompetanse.

Som det framgår av figuren, er ikke utviklingen med økte lønnsforskjeller mellom høyt- og lavtlønnede like framtredende i alle europeiske land. Blant de land som ikke har hatt noen vesentlig økning i lønnsforskjellene blir det pekt på at arbeidsledigheten har vært høy i lang tid. Den samme teknologiske utvikling har funnet sted i disse landene, men resultatet har kommet i form av høy arbeidsledighet og ikke økte lønnsforskjeller, blir det hevdet [297] .

I dette perspektivet er det interessant å legge merke til at lønnsforskjellene ikke har økt i Norge gjennom de siste 20 årene. Samtidig har arbeidsledigheten vært lav. Dette har skapt en viss nysgjerrighet om norsk økonomi blant internasjonale forskere [298] .

Etter krisen i svensk økonomi rundt 1990, ville mange økonomer innenfor og utenfor Skandinavia avskrive «Den skandinaviske samfunnsmodellen». Ifølge disse økonomene er det for små lønnsforskjeller og for generøse velferdsordninger i Den skandinaviske samfunnsmodellen til at denne modellen kan forenes med «de økonomiske lovmessigheter» som de hevder gjelder i en markedsøkonomi. Sammenbruddet i de sentraliserte lønnsforhandlingene i Sverige på midten av 1980-tallet blir trukket fram som en viktig illustrasjon [299] . Nå har svensk økonomi tatt seg kraftig opp igjen de siste årene, men dette synes ikke å ha interessert kritikerne like sterkt. I Norge har det i hele perioden vært en ganske jevn utvikling med små lønnsforskjeller og uten tegn til stigende arbeidsledighet, og Norge er derved en illustrasjon på at Den skandinaviske samfunnsmodellen ser ut til å være levedyktig selv på lang sikt.

296.Gordon (1999).
297.Katz og Autor (1999).
298.Kahn (1998).
299.Topel (1998, 1999).

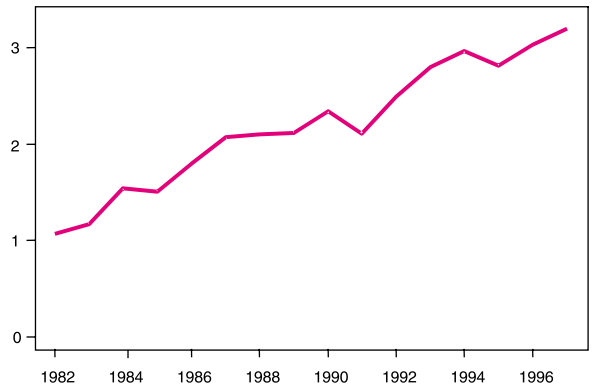
Figur 7.5 Liten økning i lønnsforskjellene i andre OECD land

Kilde: OECD (1999). Lønnsforskjellene er målt som forholdet mellom lønnsnivået på høyeste og laveste desil i lønnsfordelingen.

Utviklingen på arbeidsmarkedet i USA og England gir et visst grunnlag for å påstå at det er i ferd med å skje en betydelig endring av økonomien gjennom innføringen av ny informasjonsteknologi. Et annet trekk som peker i samme retning er utviklingen på aksjebørsen i USA og andre OECD-land. Figur 7.6 viser aksjeverdien på et stort antall amerikanske, børsnoterte selskaper i forhold til verdien av selskapenes realkapital i perioden 1982 til 1995. Den sterkt oppadgående trenden har fortsatt også etter 1995.

Den oppadgående trenden viser at det i økende grad er noe annet enn realkapital som danner grunnlaget for verdien av amerikanske bedrifter. Med henvisning til selskaper som Microsoft, Netscape og Amazon er det mange som tolker denne oppadgående trenden som et uttrykk for den økende betydningen av ideer og kunnskapskapital, spesielt knyttet til informasjonsteknologi. Dersom en tolker figuren i dette perspektivet, synes tallene å antyde at verdien på idekapitalen i amerikanske bedrifter var dobbelt så stor som verdien av realkapitalen i 1995, og dette forholdstallet er i dag enda høyere.

En alternativ tolkning av denne veksten i børsverdiene i forhold til verdien på realkapitalen, er at den representerer en voldsom børsboble, som når som helst kan sende USA og verdensøkonomien inn i en alvorlig krise. Denne tolkningen understøttes av at lønnsomhetstallene ikke synes å utvikle seg i takt med aksjekursene.



Figur 7.6 «Idekapitalen» viktigere enn realkapitalen? Aksjeverdien i forhold til verdien av realkapital. Uveid gjennomsnitt for amerikanske børsnoterte selskaper, 1982–97

Kilde: J. Cummins og S. Bond. Upubliserte tall.

For å oppsummere, er det indikasjoner på at ny informasjonsteknologi har en innvirkning på økonomien som er synlig også i et makroøkonomisk perspektiv. At informasjonsteknologi er en teknologi som er synlig på makronivå henger sammen med teknologiens brede anvendelsesområde, og flere økonomer har i dette perspektivet trukket parallellen til innføringen av andre bredt anvendbare teknologier slik som dampmaskinen, dynamoen og elektrisiteten. Et trekk som kjennetegner disse «teknologiske revolusjonene» var at de utspant seg i et samspill med store organisatoriske endringer i arbeidslivet. Det er velkjent at et slik samspill mellom innføringen av ny teknologi og organisatoriske endringer er kostnadskrevende og tar tid, og dette har blitt brukt som noe av forklaringen på at vi foreløpig ser få produktivitetsgevinster.

Utnyttelsen av en bredt anvendbar teknologi som informasjonsteknologi, medfører et samspill mellom en rekke komplementære innovasjoner som både er av teknologisk og organisatorisk art. Anvendelsene av internett vokser ettersom programvaren blir utviklet og, ikke minst, ettersom bedriftene får omorganisert seg til å utnytte de nye mulighetene. En slik trinnvis utvikling av komplementære endringer kan hemmes dersom beslutningene på hvert trinn i prosessen fattes av ukoordinerte bedrifter og beslutningstakere, som understreket i analysene til Aghion og Howitt omtalt ovenfor.

Dette er en prinsipiell begrunnelse for at offentlige myndigheter bør bidra til å koordinere omstillingsprosessen for å utnytte informasjonsteknologiens muligheter i næringslivet, gjennom utdanningssystemet og ved å støtte forskning og kunnskapsutvikling på dette området. Den nye forskningsmeldingen, St.meld. nr. 39 (1998-99), peker ut informasjonsteknologi som et av satsingsområdene for offentlig finansiert forskning i årene som kommer.

En slik tiltakslyst må imidlertid vurderes i lys av erfaringene fra tidligere tiltak i liknende situasjoner. På slutten av 1980-tallet brukte norske myndigheter flere milliarder kroner for å øke utbredelsen av ny informasjonsteknologi i norsk næringsliv. Utgangspunktet var at en skulle hjelpe fram anvendelser av informasjonsteknologi i hele næringslivet og i offentlig sektor. Etterhvert som planene ble konkretisert ble imidlertid fokus i økende grad snevret

inn mot produksjon av IT-relaterte industriprodukter. Denne innsnevringen ble underbygget med høye, «konkrete» anslag om forventet vekst i IT-basert produksjon, sysselsetting og eksport.

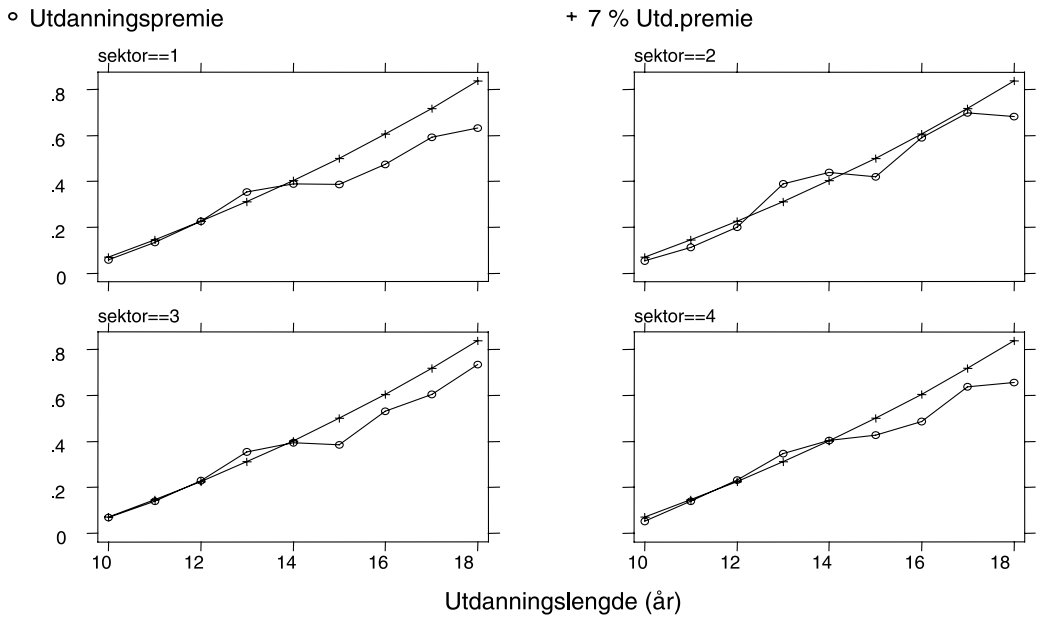
Resultatet ble noe helt annet. En omfattende evaluering av disse tiltakene viser at de støttede bedriftene og næringene, som i hovedsak lå i industrien, på ingen måte levde opp til forventningene [300]. Utviklingen i de støttede bedriftene og næringene har delvis ligget i underkant av utviklingen i resten av industrien også når vi ser på utviklingen i et langsiktig perspektiv.

I korthet var problemet at den konkrete implementeringen av tiltakene medførte en lang rekke organisatoriske og institusjonelle problemer som den prinsipielle begrunnelsen for offentlig koordinering ikke hadde tatt hensyn til. Koordinering av de offentlige tiltakene strandet på samarbeidsproblemer mellom de involverte departementene og de øvrige offentlige institusjonene, inklusive NAVF, NTNF og de institusjonene som i dag er knyttet sammen i SND [301]. Forsøket på å koordinere IT-opprustningen av næringslivet strandet på styringsproblemer i offentlige etater. Ikke minst viste det seg vanskelig å få fram nysatsing gjennom det offentlige støtteapparatet. Mye av støtten endte opp hos «gamle hester» med veletablerte kontakter i dette støtteapparatet.

Økte kompetansekrav og investeringer i utdanning

Den teknologiske utviklingen har økt behovet for mer utdannet arbeidskraft. Når dette ikke har ført til økte lønnsforskjeller i Norge, er det gode grunner til å tro at dette henger sammen med de høye utdanningsinvesteringene. En egalitær og god allmennutdanning sammen med en stor produksjon av arbeidskraft med høyere utdanning er antakelig en sentral forutsetning for den egalitære lønnsfordelingen vi har i Norge.

300.Diskusjonen i dette avsnittet bygger på Klette og Møen (1999).
301.Se Harlem et al. (1990) og Klette og Møen (1999).



Figur 7.7 Lønnstillegg (andel) for ulike utdanningslengder [1)]

[1)] 9-årig utdanning som referansenivå. Linjen med kryss svarer til 7 prosents lønnspremier for alle utdanningslengder. Sektor 1 omfatter sysselsatte i både industri, privat og offentlig tjenesteyting. Utdanningspremiene i sektorene 2–4 er basert på sysselsatte i henholdsvis industri, privat og offentlig tjenesteyting separat.

Kilde: Hægeland, Klette og Salvanes (1999). Estimatene er basert på data fra 1990.

De små lønnsforskjellene kan imidlertid sees i et annet perspektiv, nemlig at utdanningsinvesteringer synes å kaste lite av seg, i hvert fall for den enkelte arbeidstaker. Figur 7.7 viser lønnspremiene (før skatt) for ulike utdanningslengder sammen med en linje som viser hvordan disse premiene skulle vært for å forsvare en realavkastning på 7 prosent [302] . Tallene i øverste venstre del av figur 7.7 gjelder for økonomien som helhet. Lønnspremiene på de ulike utdanningsnivåene angir et representativt gjennomsnitt for alle utdanningsretninger, og det er selvfølgelig store forskjeller i lønnspremiene mellom ulike utdanningsretninger på hvert utdanningsnivå.

De tre andre grafene i figur 7.7 viser overraskende små forskjeller i lønnspremier mellom industri, privat tjenesteyting og offentlig sektor, selv om nivået på lønningene i offentlig sektor i gjennomsnitt er lavere enn i de to andre sektorene. Figur 7.7 viser at avkastningen på høyere utdanning er beskjeden. Det er derfor ikke så opplagt hvorfor det er så om å gjøre å øke investeringene i høyere utdanning.

Før en trekker for bombastiske konklusjoner på dette punktet, er det imidlertid flere spørsmål som bør vurderes nærmere [303] . Hvorfor er avkastnin-

302.Estimatene er hentet fra Hægeland, Klette og Salvanes (1999).

303.Hægeland og Møen (2000) gir en bredere oversikt over teoretiske og empiriske studier av sammenhengen mellom investeringer i utdanning og økonomiske vekst.

gen på utdanning så lav i Norge i forhold til USA, hvor befolkningens utdanningsnivå ikke er så ulikt det vi har i Norge? Hva med kvaliteten på høyere utdanning i Norge? Selv om investeringene i utdanning i Norge sett under ett er høye, gjelder ikke dette innen høyere utdanning, f.eks. på universitetsnivå. Det høye investeringsnivået drives opp av små klassestørrelser på grunnskolenivå, spesielt i distrikts-Norge. I motsatt retning trekker meget lave lærerlønninger og lave investeringer per student i høyere utdanning. OECD (1997) påpekte f.eks. at lærerlønningene i Norge, i forhold til BNP per innbygger, ligger på bunnivå i OECD sammen med Portugal.

OECD (1997) og andre har stilt spørsmål om sammensetningen av de uteksaminerte studentenes kompetanse er i tråd med «de økonomiske utfordringene»? Bekymringen er at det utdannes for mange sosionomer og humanister og for få realister og ingeniører [304] . Det er imidlertid interessant å merke seg at lønningene i Norge i liten grad synes å avspeile noen knapphet på kandidater med hovedfag eller forskerutdanning innenfor realfag og andre vitenskapelige disipliner. Tvert imot synes lønningene å peke i retning av stor knapphet på skatteadvokater og aksjemeglere.

Etter oljealderen?

I følge en analyse basert på SSBs makromodeller ville BNP per capita i Norge i dag vært 30 prosent(!) lavere uten olje- og gassvirksomheten (Cappelen og Eika, 2000). Dette resultatet betyr imidlertid ikke at vi behøver å forvente en drastisk økonomiske nedtur når norsk økonomi gradvis vil måtte omstille seg til en reduksjon i olje- og gassvirksomheten. Norge har i sterk grad klart å skille inntektsopptjeningen fra bruken av oljeinntektene. En stor del av petroleumsinntektene er spart i form av utenlandske verdipapirer og investert i utdanningssektoren.

Likevel vil nedtrappingen av petroleumsvirksomheten kunne skape omstillingsproblemer for norsk økonomi. Deler av økonomien har allerede begynt å merke konsekvensene av det reduserte investeringsnivået på kontinentalsokkelen, men fallet i investeringene er et relativt beskjedent omstillingsproblem, i hvert fall målt i antall arbeidsplasser. Den virkelige utfordringen kommer når eksportinntektene fra petroleumssektoren faller. Anslagene viser at eksportinntektene fra petroleumssektoren som andel av BNP er forventet å bli halvert i forhold til dagens nivå litt før 2020, selv om usikkerheten er stor. Renteinntektene fra oljefondet fører til at Norge stadig nyter godt av olje og gassvirksomheten langt inn i det 21. århundret, men det er klart at norsk økonomi gradvis får et økende behov for produksjon og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. I hvilket tempo og omfang denne omstillingen kommer, er som nevnt usikkert, men mange har reist spørsmålet om norsk økonomi har den omstillingsevnen som skal til for å unngå høy arbeidsledighet og andre omstillingskostnader.

Det kan i denne sammenhengen være interessant å merke seg at nyere økonomisk forskning viser at det foregår en langt større omstilling i norsk næringsliv hvert år enn det man kan få inntrykk av ved å studere makrotallene for økonomisk vekst, sysselsetting og arbeidsledighet [305] . Innenfor hver eneste næring foregår det årlig en betydelig omstilling fra bedrifter som sliter

304.Det er som kjent langt fra noe særnorsk fenomen; se Gibs og Fox (1999) og rapporten om rekrutteringen til realfag i de nordiske landene fra NIFU (1999).

i motgang og over til ekspanderende bedrifter. Selv innen næringer i klar tilbakegang skapes det hvert år en rekke nye arbeidsplasser i bedrifter som gjør det bra på tross av den generelle tilbakegangen i næringen de tilhører.

For å ta industrien som eksempel, så etableres det hvert år nye arbeidsplasser som utgjør i underkant av 10 prosent av alle arbeidsplassene i industrien. Denne andelen er på høyde med nivået i andre OECD-land og ikke så mye lavere enn i en «dynamisk» økonomi som USA. Motstykket til disse høye jobbskapingsratene er tilsvarende høye jobbdestruksjonsrater, slik at nettotallene viser en ganske jevn, svak tilbakegang for sysselsettingen i industrien. Tilsvarende tall foreligger også for tjenesteytende næringer, og tallene viser at både jobbskapingsratene og jobbdestruksjonsratene er noe høyere der.

Analysene viser at omfanget av bedriftsetableringer i Norge er på høyde med andre OECD land, og at det i Norge som i andre land er en høy dødelighet blant de nyetablerte bedriftene [306].

Norsk økonomi ser altså ut til å ha en langt større omstillingsevne når en studerer utviklingen på bedriftsnivå i forhold til hva en får inntrykk av ved å se på utviklingen i aggregerte næringer eller den makroøkonomiske utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet. For eksempel antyder størrelsen på jobbskapingsratene ovenfor at det etableres omlag 100000 nye arbeidsplasser i industri og privat tjenesteyting i Norge hvert år. Tallet er sannsynligvis i overkant av de reelle tallene på grunn av støy i det underliggende tallmaterialet, men de antyder at omstillingsevnen kanskje ikke er så svak i norsk økonomi som det hevdes [307].

Om det skapes mange arbeidsplasser i norsk næringsliv, kan man likevel spørre seg om Norge er i stand til å utvikle «de næringene en måtte ønske», for eksempel innenfor kunnskapsintensive vekstnæringer. På grunn av særtrekkene ved ideutvikling som ble diskutert i Del 2, kan det være vanskelig å få i stand de positive, kumulative prosessene som danner grunnlaget for kunnskapsintensiv næringsutvikling.

Dersom morgendagens næringsliv blir så annerledes som innovasjonsoptimistene hevder, kan det muligens være en fordel å ikke være så bundet av dagens «gammeldagse» industri og næringsvirksomhet. Man kan for eksempel frykte at den kompetansen som den petroleumsrelaterte næringsvirksomheten besitter, kan bremse utviklingen av ny næringsvirksomhet, i alle fall dersom de utnytter sin kompetanse til å vinne gehør for sine særinteresser gjennom lobbyvirksomhet og liknende. Det er ikke vanskelig å se for seg argumenter om at vi må støtte og verne næringsklyngene basert på den petroleumsrelaterte næringsvirksomheten.

Oppsummering

Dette notatet har drøftet økonomisk vekst utfra nyere forskning. Enkelte framstående økonomer har hevdet at mye av «ny vekstteori» har bidratt med lite

305. Se Klette og Salvanes (1995). Kvitastein og Salvanes (1996) presenterer tall for tjenesteytende sektorer.
306. Klette og Mathiassen (1996). Tallene stammer fra 1980-tallet, men det er lite som tilsier at bildet har endret seg drastisk på 1990-tallet.
307. Mye er gjort for å sjekke betydningen av støy i disse tallene både i Norge og i tilsvarende analyser i andre land. Se f.eks. Klette og Mathiassen (1996).

innsikt, og at tradisjonelle teorier for økonomisk vekst er godt egnet til å forklare forskjeller i utvikling mellom ulike land, når analysene inkluderer investeringer i både realkapital og utdanning. I den første delen av dette notatet har jeg forsøkt å tilbakevise en slik påstand. Empiriske studier fra Norge og andre land antyder at minst halvparten av den økonomiske veksten gjenstår som produktivitetsvekst som ikke kan forklares med økt tilgang på arbeidskraft og realkapital. Studiene av norsk økonomi tyder på at investeringer i utdanning gir et overraskende lite bidrag til den økonomiske veksten.

I den andre delen av notatet diskuterer jeg nyere forskning som søker å forklare produktivitetsutviklingen med utgangspunkt i analyser av ideutvikling og teknologisk nyskaping. Denne forskningen har gitt innsikt i mange interessante særtrekk ved ideutvikling og teknologisk nyskaping, og hvordan dette spiller inn i den økonomiske vekstprosessen. Det må imidlertid understrekes at mye av denne forskningen foreløpig bør betraktes som teorier, og det gjenstår mye arbeid med å underbygge disse teoriene med empirisk tallfesting og støtte. Notatet diskuterer særtrekk ved ideutvikling og produksjon av ny kunnskap som tilsier at myndighetene har et viktig ansvar på dette feltet. En god forståelse og håndtering av dette ansvaret er spesielt viktig med henblikk på omstillingen mot økt konkurranseutsatt produksjon i de neste 10–20 årene. Denne utfordringen synes å være særlig stor ettersom forskningsvirksomheten både i privat og offentlig sektor ligger på et lavt nivå her i landet [308].

Den tredje delen av notatet diskuterer også andre spørsmål knyttet til utviklingen av norsk økonomi i de neste 10–20 årene. Blant disse er konsekvensene av den «nye, digitale økonomien» for den økonomiske veksten og utviklingen på arbeidsmarkedet. Denne problemstillingen henger sammen med spørsmål om verdien av investeringer i utdanning. Notatet drøfter det lave vekstbidraget fra utdanning og den lave avkastningen av investeringer i utdanning i Norge. Den beskjedne avkastningen på mange typer utdanning står i en interessant kontrast til de mange løse påstandene som stadig gjentas om at vi lever i et kunnskapssamfunn. Notatet peker på noen av de substansielle og metodiske spørsmålene om utdanningsinvesteringer som fortjener videre oppmerksomhet.

Appendiks: Litteratur om tallfesting av økonomisk vekst

«[T]he actual productivity situation may not be as bad as some of the crude numbers indicate. In some sectors, such as communication, where we have good data, productivity is growing at a satisfactory rate …. In some areas, such as health and the criminal justice system, we may be facing sharply diminishing returns in spite of the many technical improvements that may have affected them. But unless we improve our measurements in this area, both in terms of the availability of basic statistics and improvements in the conceptual frameworks for their interpretation, we will never know.»

Zvi Griliches (1992)

308.Se f.eks. Det norske vitenskapsakademiet (1999).

Svak produktivitetsutvikling i norsk industri – et måleproblem?

Tabell 7.1 viser veksten i arbeidsproduktiviteten i industrien i Norge og en del andre land. Tallene viser en meget svak utvikling for norsk industri i forhold til de andre landene, spesielt i årene 1990–1995. Den relative produktivitetsutviklingen etter 1995 viser ingen tegn til bedring [309] . Dette svake bildet for norsk industri har blitt drøftet av Det tekniske beregningsutvalget i NOU 1996:4 (se spesielt vedlegg IV), og utvalget konkluderer med at «hoveddelen av forskjellen i produktivitetsutviklingen … skyldes målemetoder».

Tabell 7.1: Arbeidsproduktiviteten i industrien i utvalgte land. Prosentvis årlig vekst.

	1979–1995	1979–1985	1985–1990	1990–1995
Norge	1,7	2,4	1,4	1,2
Sverige	3,3	3,0	1,8	5,1
Frankrike	3,1	3,0	3,4	2,8
Tyskland	2,2	2,1	2,1	2,4
Nederland	3,3	4,4	1,9	3,3
Storbritannia	4,2	4,4	4,6	3,7
USA	2,6	3,3	2,2	2,3
Canada	1,7	2,4	0,4	2,3
Japan	3,4	3,5	4,3	2,3

Kilde: Fløttum og Skoglund (1997)

Veksten i arbeidsproduktiviteten er definert som veksten i produksjon per timeverk, hvor produksjonen måles som bruttoproduktet i faste priser. Utvalget viste at det er ved omregningen av bruttoproduktet fra løpende til faste priser at det oppstår en stor forskjell mellom Norge og de øvrige landene. Den økonomiske statistikken viser en langt høyere prisvekst i Norge enn hos handelspartnerne. Utvalget mener at dette avviket i hovedsak skyldes forskjeller i målemetodene og ikke en reell forskjell i prisutviklingen. En viktig begrunnelse for denne vurderingen er at norsk industri stort sett har beholdt sine markedsandeler på hjemmemarkedet og på eksportmarkedet etter 1980.

Det tekniske beregningsutvalget går i liten grad inn på hvilke måleproblemer som skaper de misvisende tallene. Er det prisveksten i utlandet eller Norge som er feilberegnet? Hvis produktivitetsutviklingen i Norge har vært på høyde med de andre landene i tabell 7.1, antyder det at produksjonsveksten i norsk industri har vært 1–2 prosentpoeng høyere enn det som er oppgitt i offisiell statistikk! Eller er det produktivitetsveksten i de andre landene som er overvurdert? Dette er åpenbart en viktig problemstilling som fortjener økt oppmerksomhet.

309.Se NOU 1999:12, tabell 5.6.

Om kvalitetsforbedringer og nye goder

En av de mulige forklaringene på det sterke avviket i prisveksten i Norge i forhold til andre land er ifølge Det tekniske beregningsutvalget knyttet til problemer med å tallfeste produksjonsveksten når produktene stadig er gjenstand for kvalitetsforbedringer og det stadig introduseres nye goder. Det er vanskelig å skille veksten i nominell omsetning for en gruppe varer i volumvekst og prisvekst dersom varene endrer kvalitet gjennom observasjonsperioden. Enda vanskeligere er denne oppsplittingen når det introduseres helt nye produkter i varegruppen.

Det metodiske grunnlaget for å takle disse utfordringene har vært gjenstand for mye forskning. Det har i flere tiår vært forsket på hvordan kvalitetsforbedringer skal tallfestes. Dette forskningsarbeidet dannet mye av grunnlaget for Boskin-kommisjonens konklusjon om at konsumprisveksten i USA har vært overvurdert med om lag et prosentpoeng per år. Denne konklusjonen medfører vesentlig høyere anslag på den økonomiske veksten i USA de siste tiårene. Forbedringene av den økonomiske statistikken i tråd med Boskin-kommisjonens anbefalinger har ført til den økonomiske statistikken nå viser en sterk produktivitetsvekst i USA [310]. Boskin-kommisjonens rapport er presentert og diskutert i et spesialnummer av Journal of Economic Perspectives (1998, Winter).

Hausman (1997) og Nordhaus (1998) er blant de som mener at Boskin-kommisjonen undervurderer den økonomiske veksten (ved å overvurdere prisveksten), da metodene de anvender kun fanger en begrenset del av verdien av nye goder, som for eksempel mobiltelefoner, Internett og nye medisiner og medisinske behandlingsmetoder [311]. En god oversikt over forskningen knyttet til introduksjonen av nye goder finner man i boka redigert av Bresnahan og Gordon (1997) [312].

Økonomisk vekst i tjenesteytende sektorer

Det er flere grunner til at økonomisk statistikk har problemer med å fange opp den økonomiske utviklingen i mange tjenesteytende sektorer. Det er som nevnt generelt vanskelig å tallfeste produksjonsøkningen knyttet til helt nye produkter og nye tjenester. Problemet med tjenester er at de i enda mindre grad enn industriprodukter har et standardisert preg. Restaurantmiddager, advokat- og konsulenttjenester lar seg ikke så lett summere på en meningsfylt måte. Problemet er ikke like stort for alle typer tjenester. Transporttjenester er for eksempel ikke så mye mer problematiske enn industrivarer.

I sin diskusjon av økonomisk vekst, delte Griliches (1994) den amerikanske økonomien inn i «målbare» og «ikke-målbare» sektorer. De målbare sektorene omfatter primærnæringene, olje- og gassproduksjon, industri og transport og kommunikasjon. Griliches poeng var at stadig mer av økonomien flyttes over i den «ikke-målbare» delen. I følge Griliches kan den økonomiske

310. Spesielt er dette en konsekvens av at man har tatt i bruk de nye metodene for kvalitetsjustering av produksjonsmålene for produksjon av datamaskiner. Se Gordon (1999).
311. En oversikt over Hausmans forskning finnes på http://www.nber.org/reporter/fall98/hausman_fall98.html
312. Boka inneholder blant annet et høyst leseverdig introduksjonskapittel.

veksten i den «ikke-målbare» delen av økonomien også tallfestes, men det er vanskelig og krever en betydelig større forsknings- og datainnsats enn det som gjøres i dag. I USA utgjorde den «målbare» delen 44 prosent i 1959, mens den var falt til 31 prosent i 1990. De tilsvarende tallene for Norge er 49 prosent (i 1960) mot 44 prosent i 1990. Den lave nedgangen i Norge skyldes naturligvis veksten i olje- og gassproduksjonen.

Problemene og mye av den internasjonalt ledende forskningen om tallfesting av produktivitetsutviklingen i tjenesteytende sektorer er omtalt i et spesialnummer av Canadian Journal of Economics (1999, April). Fløttum (1998) diskuterer det statistiske datagrunnlaget og praksisen for å tallfeste produktivitetsutviklingen i tjenesteytende næringer i Norge.

De aller største problemene med å tallfeste produksjonsutviklingen og veksten i produktivitet finner vi i offentlig sektor. Dette henger sammen med at mye av produksjonen i offentlig sektor ikke omsettes i et marked, slik at man ikke engang har omsetningstall å ta utgangspunkt i. Like vanskelig er det at det neppe hersker noen enighet om hva som definerer produksjonsmengden av mange offentlige tjenester. Ta for eksempel skoleverket. Dersom for eksempel produksjonen i skolen måles ved elevenes karakterer – er det resultatene til gjennomsnittseleven, de svakeste eller de beste elevene som skal måles? Og hva med andre målsettinger for skolen enn det som fanges opp ved karakterene? Dette er som kjent politisk kontroversielle spørsmål, som ikke så lett kan avklares av en statistiker. Man kan jo håpe at tallene for produksjonsveksten ikke er så følsomme overfor hvilket resultatmål som velges. Dersom tallene på den annen side er følsomme overfor dette valget, er det ganske interessant å vurdere de ulike tallene opp mot hverandre. Også her står vi overfor et viktig tema som bør være fokus for mer forskning.

Erlandsen og Kittelsen (1998) gir en omfattende oversikt over forskning på produktivitet innen en rekke offentlige sektorer (samferdsel, justisvesen, elektrisitetsforsyning, helse, skole, høyere utdanning, barnehager, arbeidskontorer, kommuneadministrasjon og trygdekontorer). NHO har også gjennomført studier av produksjonen og produktiviteten i ulike offentlige sektorer. Imidlertid er det gjort lite for å konfrontere eller knytte resultatene opp mot offisiell økonomisk statistikk. Spesielt gir de nevnte studiene liten hjelp til å tallfeste produktivitetsutviklingen over tid. Fokus er på produktivitets-forskjeller mellom ulike enheter (skoler, sykehus, arbeidskontorer, kommuneadministrasjoner, trygdekontorer osv.) i et eller flere år.

Referanser

Agell, J. og K.E. Lommerud: Egalitarianism and growth, Scandinavian Journal of Economics 95, 1993, 559–579.

Aghion, P. og P.Howitt (1998): Endogenous growth theory. Cambridge, U.S.: MIT Press.

Bils, M. og P.Klenow (1998): Does schooling cause growth or the other way around? Mimeo, University of Chicago.

Bresnahan, T. og R.Gordon (eds.) (1997): The economics of new goods, Chicago. The University of Chicago Press and NBER.

Cappelen, Å. og T.Eika (2000): Resource booms: Curse or blessing? Paper presented at AEA Annual Meeting, Boston, January, 2000.

Det norske vitenskapsakademiet (1999): Forskning ved et sekelskifte. Oslo.

Diewert, W. og K.Fox (1999): Can measurement error explain the productivity paradox? Canadian Journal of Economics, 32, 251--80.

Diewert, W., A.Nakamura og A.Sharpe (1999): Introduction and overview. Canadian Journal of Economics, 32, 251--80. Special issue on the productivity paradox.

Eaton, J., E.Gutierrez og S.Kortum (1998): Comparative advantage in research. Mimeo,46 p., Boston University.

Erlandsen, E. og S.Kittelsen (1998): Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon. Arbeidsnotat 8/98. SNF.

Fløttum, E. (1998): Information as technology change. The productivity paradox and the cry for improved service statistics. I Service Statistics: Proceedings of the 13th Voorburg Group Meeting, ISTAT, Rome.

Fløttum, E. og T. Skoglund (1997): Produktivitetsutviklingen i Norge belyst ved Nasjonalregnskapstall, Økonomiske Analyser 7/97, 19–25.

Gibbs, W. og D. Fox (1999): The false crisis in science education. Scientific American. October.

Gordon, R.J. (1999): Has the New Economy rendered the productivity slowdown obsolete? Mimeo, Nortwestern University.

Griliches, Z. (ed.) (1992): Output Measurement in the Service Sectors. Chicago: University of Chicago Press.

Griliches, Z. (1994): Productivity, R&D, and the data constraint. American Economic Review 84, 1–23.

Griliches, Z. (2000): R&D, Education and Productivity: A Personal Perspective. The Simon Kutznets Memorial Lectures. Harvard University Press. (Under trykking).

Grossman, G. og E.Helpman (1991): Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge, (U.S.): MIT Press.

Harlem, L. et al. (1990): Evaluering av nasjonal handlingsplan for informasjonsteknologi 1987–90. Rapport fra evalueringsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 12.1.1990. Oslo.

Hausman, J. (1997): Valuing the effect of regulation on new services in telecommunications. Brooking Papers on Economic Activity, 1–38.

Holmøy, E., B.Larsen og N.Mæhle (1992): Growth and productivity in Norway 1970–1991. Economic Survey, 16–34. Statistisk sentralbyrå.

Hægeland, T. (1997): Hvor mye bidrar økt utdanning til økonomisk vekst? Norsk Økonomisk Tidsskrift, 111, 93–120.

Hægeland, T. og T.Klette (1999): Do higher wages reflect higher productivity? Education, gender and experience premia in a matched plant-worker data set. I J.Haltiwanger, J.Lane, J.Spletzer, J.Theeuwes and K.Troske (eds.), The Creation and Analysis of Employer-Employee Matched Data. Amsterdam: North Holland Publ. Co.

Hægeland, T., T.Klette og K.Salvanes (1999): Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across chorts, sectors and over time. Scandinavian Journal of Economics, 101, 555–76.

Hægeland, T. og J.Møen (2000): Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst: En oversikt over teori og empiri. Rapport til Mjøs-utvalget. Kommer som Rapport fra Statistisk sentralbyrå.

Kahn, L. (1998): Against the wind: Bargaining recentralization and wage inequality in Norway 1987–91. Economic Journal, 108, 603–45.

Katz, L. og D.Autor (1999): Changes in the wage structure and earnings inequality. I O.Ashenfelter and D.Card (eds.), Handbook of Labor Economics, Volume 3.A. Amsterdam: North Holland.

Klette, T. (1996): Investeringer i realkapital, utdanning og forskning som kilder til industriell vekst. I V.Norman (ed.), Næringspolitikk og økonomisk utvikling. Oslo: Universitetsforlaget.

Klette, T. (2000): En ny, digital økonomi? Presentert på konferansen «Status 2000 – makt og demokrati», 27.1.2000, arrangert av Makt- og demokratiutredningsutvalget.

Klette, T. og A.Mathiassen (1996): Vekst og fall blant norske industribedrifter – om etablering, nedlegging og omstilling. Sosiale og økonomiske studier nr. 95. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Klette, T. og J.Møen (1999): From growth theory to technology policy – coordination problems in theory and practice. Nordic Journal of Political Economy, 25, 53–74.

Klette, T. og K.Salvanes (1995): Jobbskaping og omstilling i norsk industri. Sosialøkonomen, (nr. 10), 36–44.

Krueger, A. og M.Lindahl (1999): Education for growth in Sweden and the world. NBER Working Paper no. 7190.

Kvitastein, O. og K.Salvanes (1996): Jobbskaping i norsk privat tenesteyting, 1977–93. Oslo. Vedlegg til Rapport til småbedriftsutvalget.

Mankiw, G. (1995): The growth of nations. Brookings Papers on Economic Activity (1), 275–326.

Mankiw, G., D. Romer og D. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth. Quarterly Journal of Economics, 107, 407–37.

Moene, K.O., M. Wallerstein and M. Hoel (1993): Bargaining structure and economic performance. I R. Flanagan, K.O. Moene og M. Wallerstein (eds.) Trade union behavior, pay bargaining and economic performance. Oxford: Clarendon Press.

Moene, K.O. og M. Wallerstein (1997): Pay inequality. Journal of Labor Economics, 15, 403–30.

NIFU (1998): Rekruttering til matematikk, naturvitenskap og teknologi innenfor høyere utdanning i de nordiske landene. TemaNord 1998:505. Nordisk Ministerråd.

Nordhaus, W. (1998): Quality change in the price indexes. Journal of Economic Perspectives. 12, 59–68.

OECD (1995): Monitoring the World Economy. Paris: OECD.

OECD (1997): Economic Survey of Norway 1997. Paris: OECD.

OECD (1999): Implementing the OECD Job Strategy. Assessing Performance and Policy. Paris: OECD.

Romer, P. (1996): Why, indeed, in America? Theory, history, and the origins of modern economic growth. American Economic Review, Papers and Proceedings, 86, 202–6.

Statistisk sentralbyrå (1965): Norges økonomi etter krigen. Samfunnsøkonomiske studier nr. 12. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Topel, R. (1997): Factor proportions and relative wages: The supply-side determinants of wage inequality. Journal of Economic Perspectives, 11, 55–74.

Topel, R. (1999): Labor markets and economic growth. I O.Ashenfelter og D.Card (eds.), Handbook of Labor Economics, Volume 3.C. Amsterdam: North Holland.

Young, A. (1995): The tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the East Asian growth. Quarterly Journal of Economics, 110, 641–80.

Vedlegg 8

Konkurranseutsette og skjerma næringar

Asbjørn Rødseth (Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo)

1 Innleiing

I økonomisk teori blir det ofte gjort eit skilje mellom konkurranseutsette og skjerma næringar. Skjerma næringar er da definerte ved at dei produserer varer eller tenester som verken kan eksporterast eller importerast. Konkurranseutsette næringar derimot produserer varer eller tenester som kan bli eksportert eller importert.

Skiljet går altså utelukkande på om produkta frå næringa kan kjøpast og seljast over landegrensene. Det har i utgangspunktet ingenting med konkurranse mellom foretak å gjera. I skjerma næringar kan det vera hard konkurranse mellom mange innanlandske produsentar. Ei konkurranseutsett næring kan vera kontrollert av eit internasjonalt monopol. Men i ei skjerma næring kan det ikkje vera nokon direkte konkurranse frå utlandet. I ei konkurranseutsett næring vil det vera det. Sjølv der produksjonen er kontrollert av eit internasjonalt monopol, vil det vera konkurranse mellom produksjon i utlandet og produksjon i Norge. Namna er kortformer for «skjerma mot *utanlandsk* konkurranse» og «utsett for *utanlandsk* konkurranse».

Dersom ein meiner namna gir gale assosiasjonar, kan uttrykka «lokale næringar» og «internasjonale næringar» vera alternativ. Men også dei kan gi gale assosiasjonar. Skiljet har ingenting med om det er internasjonale foretak eller lokale folk som eig bedriftene. I ei lokal næring kan foretaka vera internasjonale. Poenget er at produkta verken kan eksporterast eller importerast. Produksjonen må skje i Norge, og arbeidskrafta må vera der. Konkurranse mellom utanlandske og norskeigde foretak gjer ikkje ei næring konkurranseutsett slik dette uttrykket blir brukt i økonomisk teori. Det er konkurransen mellom norsk og utanlandsk arbeid som er i fokus.

Skiljet mellom konkurranseutsette og skjerma næringar er interessant blant anna fordi auka lønnskostnader har ulik effekt på lokaliseringa av produksjonen, på prisane og på sysselsettinga i dei to typane næringar. I avsnitt 2 skal vi kort gjera greie for kva teorien seier om effektane av lønnstillegg i skjerma og konkurranseutsette næringar. Vi skal med andre ord forklara bakgrunnen for at skiljet har blitt tillagt så stor vekt ved lønnsoppgjera [313].

Avsnitt 3 drøftar årsakene til at enkelte produkt er konkurranseutsette, andre ikkje. Vi kjem der inn på effektane av ulike typar handelshinder, og argumenterer for at skiljet mellom konkurranseutsette og skjerma produkt er mindre absolutt enn det ofte blir lagt til grunn i økonomisk teori. Dette leier over til avsnitt 4 der vi går meir konkret inn på kva for produkt og næringar

313. Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966 var det som først introduserte omgrepa i debatten om inntektsoppgjera i Norge. Medlemmer av utvalet var Odd Aukrust (formann), Fritz C. Holthe og Gerhard Stoltz. Aukrust (1987) gjer greie for historia bak. Dei same omgrepa har blitt brukt i diskusjonen av lønnsoppgjer og økonomisk politikk også internasjonalt, sjå Dornbusch (1980).

som kan klassifiserast som skjerma og som utsette for internasjonal konkurranse. Vi ser også på enkelte utviklingstrekk over tid.

Inndelinga i lokale og internasjonale produkt har ein parallell i ei inndeling i lokale og internasjonale produksjonsfaktorar. Ein lokal produksjonsfaktor blir ikkje eksportert eller importert, mens ein internasjonal produksjonsfaktor kan bli det. Drøftinga av effekten av lønnstillegg i avsnitt 2 byggjer på at arbeidskrafta er den einaste lokale produksjonsfaktoren. Kapitalen er internasjonal, mens det blir sett bort frå naturressursar. I avsnitt 5 ser vi litt nærmare på skiljet mellom nasjonale og internasjonale produksjonsfaktorar. Ein konklusjon er at det viktigaste skiljet i samband med lønnsoppgjera ikkje går mellom konkurranseutsette og skjerma næringar generelt, men mellom det vi kan kalla «rotlause næringar» og andre. Dei rotlause næringane produserer internasjonale produkt utan å vera baserte på andre lokale produksjonsfaktorar enn arbeidskraft.

Rotlause næringar kan berre overleva i Norge dersom lønnsnivået, i alle fall i desse næringane, er tilpassa lønnsnivået i utlandet og forskjellen i produktivitet mellom Norge og utlandet. Så sant vi har bruk for rotlause næringar, vil desse derfor ha ei spesiell stilling i forhold til lønnsoppgjera. Avsnitt 6 ser nærmare på spørsmålet om vi med våre store naturressursar og vår formue har bruk for rotlause næringar også i framtida. Avsnitt 7 konkluderer.

2 Effekten av lønnstillegg i skjerma og konkurranseutsette næringar

La oss i dette avsnittet leggja til grunn at det faktisk lar seg gjera å dela inn økonomien i skjerma og konkurranseutsette næringar slik dei blei definerte i innleiinga. For å få fram hovudpoenga, er det nok å tenkja seg ein økonomi med berre to næringar som produserer kvar si vare, ei skjerma og ei konkurranseutsett. For å gjera skiljet mellom næringane så tydeleg som råd, ser vi bort frå eventuelle kostnader med internasjonal handel med den konkurranseutsette vara. Vidare går vi ut frå at ingen av næringane bruker naturressursar i produksjonen [314].

Vi skal samanlikna verknadene på både kort og lang sikt av like store lønnstillegg i skjerma og i konkurranseutsette næringar. Vi har da i tankane tillegg som gjeld alle bedrifter innan næringsgruppa.

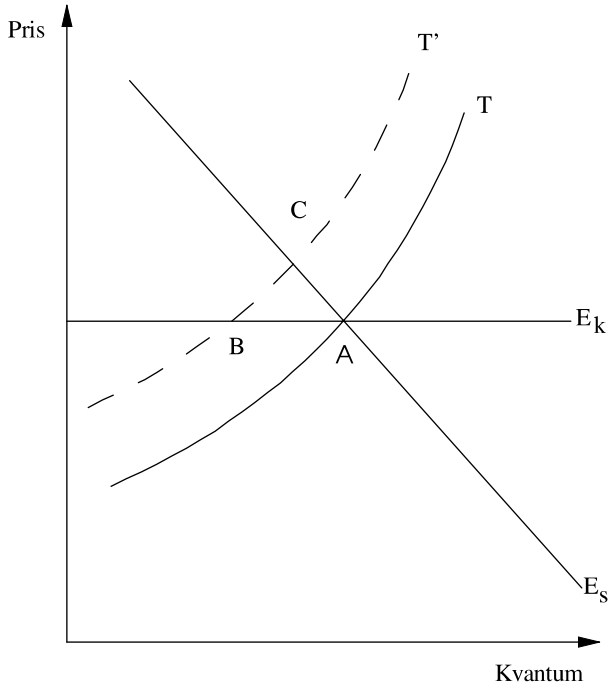
Kort sikt

Ein vanleg påstand er at endringar i lønnsnivået på kort sikt får større konsekvensar for sysselsetting, produksjon og forteneste i konkurranseutsette enn i skjerma næringar. Grunnlaget for påstanden er at etterspørselen etter skjerma og konkurranseutsett produksjon reagerer ulikt på ein prisoppgang. Skjerma og konkurranseutsette produkt konkurrerer med kvarandre, og går prisnivået opp på den eine produktgruppa, så blir etterspørselen vridd i retning av den andre gruppa. Så langt er det symmetri i effektane av prisendringar. Men innan gruppa av konkurranseutsette produkt konkurrerer norske produkt med utanlandske. Fordi det som regel finst nokså like norske og utan-

314.Rødseth (2000), kapittel 7, gjer nærmare greie for det teoretiske grunnlaget som resonnementa i det følgjande kviler på.

landske produkt retta inn mot same behov hos brukarane, skal det berre relativt små prisendringar til for å vri forbruket mellom norske og utanlandske produkt. Ein tilsvarande effekt finst ikkje for skjerma produkt.

Ofte blir det gått ut frå at det finst identiske utanlandske produkt som kan erstatta alle norskproduserte konkurranseutsette varer og at konkurransen i dei internasjonale marknadene er så hard at alle må ta same pris. Fordi Norge er så lite, har det som skjer i Norge da så godt som ingen effekt på prisane. Ein lite prisauke på norske produkt vil føra til at ingen vil kjøpa dei. I praksis er den internasjonale konkurransen på kort sikt neppe fullt så hard utanom i nokre få råvaremarknader.



Figur 8.1 Korleis forskjellen i samanhangen mellom etterspørsel og pris gjer at ein lønnsauke får ulik effekt i skjerma og konkurranseutsett sektor

I figur 8.1 har vi illustrert korleis forskjellen i samanhengen mellom etterspørsel og pris gjer at ein lønnsauke får ulik effekt i skjerma og konkurranseutsett sektor. For å gjera forskjellen tydeleg, har vi vist det ekstreme tilfellet der prisen på konkurranseutsette produkt er gitt på verdsmarknaden. Etterspørselskurva som møter dei konkurranseutsette næringane er den horisontale linja merka Ek, som ligg på same nivå som prisane på verdsmarknaden. Til denne prisen kan norske produsentar selja så mykje dei vil. Til ein høgare pris får dei ikkje selt noko. For skjerma varer er det ein negativ samanheng, merka Es, mellom pris og etterspørsel, men etterspørselen blir ikkje borte fordi om prisen går opp. For å konsentrera oss om forskjellen på etterspørselssida har vi tenkt oss at tilbodskurva er den same i begge næringane (T i figuren). Høgare pris gir høgare tilbod. Som vanleg innrettar prisen seg slik at

det blir balanse mellom tilbod og etterspørsel. I utgangspunktet er det slik balanse i begge næringar i punktet A i figuren.

Sett nå at lønningane aukar. For å vera villige til å tilby same kvantum som før, må produsentane da ha høgare pris. Derfor skiftar tilbodskurvene oppover frå T til T'. Konkurransen i marknaden vil da føra til at økonomien flyttar seg til dei nye skjeringspunkta mellom tilbodskurvene og etterspørselskurvene. Konkurranseutsett sektor hamnar i B, skjerma sektor i C. Vi ser av figuren at i)prisen på skjerma varer går opp, prisen på konkurranseutsette varer er uendra, ii)produksjonen går meir ned for konkurranseutsette enn for skjerma varer. To konklusjonar til som følgjer direkte av dette er: iii)sysselsettinga går meir ned i konkurranseutsett sektor, og iv)fortenesta går meir ned i konkurranseutsett sektor. Alt dette er i samsvar med påstanden som vi innleidde med.

Sett at det blir forhandla på sentralt nivå, men for skjerma og konkurranseutsett sektor kvar for seg. Arbeidsgivarane i konkurranseutsett sektor har da sterkare grunn til å stå imot lønnstillegg, fordi det vil gå meir ut over fortenesta der. På arbeidstakarsida er forholda litt meir uklare. At sysselsettinga går mest ned i konkurranseutsett sektor, talar for at arbeidstakarane der har mest grunn til å visa lønnsmoderasjon. På den andre sida må arbeidstakarane i skjerma sektor rekna med at lønnsauke der fører til prisstigning, slik at det blir mindre igjen i form av auka reallønn. Det er derfor ikkje opplagt kven som vil pressa hardast for høgare lønn, men dersom arbeidstakarane tillegg sysselsettinga stor vekt, kan vi rekna med mest moderasjon i konkurranseutsett sektor.

Så langt har vi gått ut frå at den einaste forskjellen mellom dei to sektorane er etterspørselen etter produkta. Ein viktig føresetnad for resultata i)-iv) er at tilbodskurvene har same form i dei to næringane. Det krev igjen at produksjonsstrukturen er lik. I praksis varierer kapitalintensiteten mellom næringar. Prisar og lønningar har på kort sikt mindre å seia for produksjon og sysselsetting i kapitalintensive enn i arbeidsintensive næringar. I figuren vil det komma til uttrykk ved at tilbodskurvene er brattare for kapitalintensive enn for arbeidsintensive næringar. Høg kapitalintensitet fører til at ein lønnsauke får mindre effekt på produksjon, prisar, sysselsetting og forteneste. Dersom skjerma næringar gjennomgåande er arbeidsintensive samanlikna med konkurranseutsette næringar, trekkjer det i retning av at lønnstillegga får relativt store effektar på produksjon og forteneste i skjerma sektor. Da blir det eit spørsmål om kva som har mest å seia kvantitativt, forskjellane på etterspørselssida eller på tilbodssida.

Når lønnstillegg i skjerma sektor fører til at prisane på skjerma varer går opp, har dei ein negativ effekt for arbeidstakarane i konkurranseutsett sektor. Ein eventuell tilsvarande priseffekt frå konkurranseutsett sektor vil vera mindre. Men lønnstillegg i konkurranseutsett sektor påverkar skjerma sektor også på ein annan måte. Dei samla inntektene frå produksjon av konkurranseutsette varer går ned, og det kan føra til redusert etterspørsel etter skjerma varer. På den andre sida får arbeidstakarane ein større del av inntektene i konkurranseutsett sektor. Dersom sysselsettinga ikkje går alt for mykje ned, kan arbeidstakarane alt i alt få høgare inntekter. Dersom det først og fremst er arbeidstakarane som etterspør skjerma varer, så kan etterspørselen etter

skjerma varer gå opp. Det vil i så fall føra til høgare prisar på og større etterspørsel etter skjerma varer.

Fordi lønnstillegg i ein sektor har effektar for den andre sektoren, kan alle partar tena på eit samarbeid om lønnsfastsettinga framfor sektorvise forhandlingar. Men i eit slikt samarbeid vil det på kort sikt vera interessekonfliktar mellom arbeidstakarane i skjerma og konkurranseutsett sektor. Spesielt gjeld det dersom lønnstillegg i konkurranseutsett sektor har ein positiv effekt på etterspørselen etter skjerma varer. Da kan eit likt lønnstillegg for alle på kort sikt gi ein eintydig positiv effekt for arbeidstakarane i skjerma sektor, mens det går ut over sysselsettinga i konkurranseutsett sektor. Normalsituasjonen ved fullt sentraliserte forhandlingar kan da bli at arbeidstakarane i skjerma sektor pressar på for høge tillegg, mens dei i konkurranseutsett sektor vil stilla meir moderate krav.

Skiljet mellom konkurranseutsett og skjerma sektor har mindre relevans for lønnsoppgjera når dei går føre seg lokalt. Da er det konkurransen mellom bedriftene som tel. Om konkurrentane er lokaliserte i inn eller utland har ingenting å seia så lenge det er mange av dei. Alt anna likt vil arbeidstakarane ha ei sterkare stilling når det er liten konkurranse i marknaden for produkta dei framstiller. Fråvær av utanrikshandel gjer det isolert sett lettare å oppnå monopol og marknadsmakt.

Drøftinga over har lagt til grunn at valutakursen er stabil og ikkje blir påverka av lønnstillegga. Implisitt har vi også lagt til grunn at dette er den offisielle politikken og at det er full tillit til at valutakursen blir verande stabil. Praktisk erfaring viser at tilliten av og til kan svikta. På grunn av dei negative konsekvensane lønnstillegg har for sysselsettinga, kan det vera freistande for styresmaktene å redusera pengeverdien gjennom ei devaluering. Fordi utanlandsk valuta blir dyrare, stig da prisane på konkurranseutsette varer. Det reduserer den reelle effekten av ein lønnsauke og dempar oppgangen i arbeidsløysa. Investorar som fryktar dette vil prøva å selja kroner før dei går ned i verdi. Dermed oppstår det eit press nedover på kroneverdien. For å gjera det mindre freistande å selja kroner og for å visa at den ikkje vil la krona bli varig svekkja, må sentralbanken da setja opp renta. Ein slik renteoppgang vil ha ein ytterlegare negativ effekt på sysselsettinga. Dei skjerma næringane blir sterkast ramma, fordi dei er mest avhengige av innanlandsk etterspørsel. I slike situasjonar har arbeidstakarane ein ekstra grunn til moderasjon dersom dei stoler på at styresmaktene ikkje vil tillata ei varig depresiering av valutaen. Ei viktig side ved solidaritetsalternativet var etter mi oppfatning at partane i arbeidslivet og styresmaktene gjekk saman om å slå fast at ein stabil pengeverdi skulle leggjast til grunn. Perioden med devalueringar og inflasjon skulle vera over for godt.

I fleire år har det vore ein diskusjon om Norges Bank burde få eit inflasjonsmål i staden for eit mål om stabil valutakurs. Eit problem med denne diskusjonen er at uttrykket «inflasjonsmål» kan tolkast på fleire måtar, og det kan sjå ut som at debattantane har noko ulike oppfatningar om korleis sentralbanken skal reagera på større og mindre lønnstillegg når ein har eit slikt mål. Eg har sjølv argumentert for at pengepolitikken ikkje treng å bli særleg forskjellig enten ein har eit inflasjonsmål eller eit mål om stabil valutakurs (Rødseth

1997). Føresetnaden er at ein i begge tilfelle får lov til å ta tida til hjelp for å nå måla og dermed kan unngå ekstrem verkemiddelbruk.

Enkelte ser ut til å meina at ved eit inflasjonsmål skal sentralbanken svara på høge lønnstillegg med å setja opp renta for å gjera det så attraktivt å investera i kroner at kroneverdien stig. Det vil føra til ein reduksjon i prisane på konkurranseutsette varer generelt og importvarer spesielt. Dette skal motverka inflasjonseffekten av lønnstillegga. Sentralbanken praktiserer da det vi kan kalla eit «strengt inflasjonsmål». Alternativet ville vera å la lønnsveksten slå ut i høgare prisvekst i ein periode og så konsentrera seg om å få inflasjonen ned på litt lengre sikt. Konsekvensen av å praktisera eit strengt inflasjonsmål er at eit gitt nominelt lønnstillegg gir større vekst i reallønna enn det ville ha gitt ved stabil valutakurs. Nedgangen i sysselsettinga blir også større. I konkurranseutsett sektor går sysselsettinga ned på grunn av styrkinga av valutakursen. I skjerma sektor verkar særleg renteoppgangen til lågare sysseletting.

Ein isolert lønnsauke i skjerma sektor har i utgangspunktet større effekt på konsumprisane enn ein isolert lønnsauke i konkurranseutsett sektor. Ved eit strengt inflasjonsmål må derfor sentralbanken stramma til pengepolitikken meir når lønningane går opp i skjerma sektor enn når dei går opp i konkurranseutsett sektor. I ein slik situasjon vil lønnstillegg i skjerma sektor ha ein negativ effekt på sysselsettinga i konkurranseutsett sektor på grunn av at dei fører høge renter, som igjen drar med seg ei appresiering av krona. Med stabil valutakurs er det lønnsfastsettinga i dei konkurranseutsette næringane aleine som bestemmer kostnadsposisjonen i forhold til utlandet (relative lønnskostnader i felles valuta) for dei same næringane. Med eit strengt inflasjonsmål blir kostnadsposisjonen for dei konkurranseutsette næringane også i stor grad påverka av lønnsfastsettinga i dei skjerma næringane fordi den påverkar valutakursen [315] .

I drøftinga over har vi lagt til grunn at sysselsettinga er bestemt av etterspørselen etter arbeidskraft. Dersom det er omfattande mangel på arbeidskraft, vil effektane av ein lønnsauke på sysselsettinga på kort sikt bli mindre.

Lang sikt

På lang sikt får lønnstillegg også virkningar via realinvesteringane. Sidan kapitalen er mobil over landegrensene, vil den krevja same avkasting i Norge som i utlandet. Høgare lønn i ein sektor reduserer kapitalavkastinga i sektoren. Dersom kapitalavkastinga permanent blir verande lågare enn i utlandet, vil sektoren gradvis forsvinna ved at det ikkje blir investert i nye arbeidsplassar. Dersom kapitalavkastinga permanent blir verande høgare enn i utlandet, vil sektoren ekspandera til den har slukt all tilgjengeleg arbeidskraft. Ingen av desse situasjonane kan oppretthaldast på lang sikt. Tvert imot så må lønningar og prisar til slutt innretta seg slik at kapitalen får same avkasting både i skjerma og i konkurranseutsett sektor som den får i utlandet. Men dette kravet legg sterke band på kva for reallønnsnivå som er muleg.

315.Det er først dei siste par åra at forskninga om korleis inflasjonsmål har forskjellig effekt for skjerma og konkurranseutsett sektor har komme i gang. To tilskott til litteraturen er Røisland og Torvik (1999) og Holden (1999).

I kvar sektor vil det vera eit bestemt forhold mellom lønn og produktpris som gir kapitalen ei avkasting på det internasjonale nivået. Med andre ord så blir produktreallønna (forholdet mellom lønn og produktpris) i kvar sektor bestemt av produktiviteten i sektoren og av det internasjonale kravet til kapitalavkasting. Dette betyr ikkje at lønnsnivået må vera det same i dei to sektorane. Lønna i skjerma sektor kan for eksempel vera høgare enn i konkurranseutsett sektor, men da må prisnivået på skjerma varer vera tilsvarande høgare. Ei høg lønn i skjerma sektor betyr høg reallønn målt i konsumvarer for dei som arbeider der og tilsvarande lågare reallønn for dei som arbeider i konkurranseutsett sektor. Den gjennomsnittlege reallønna for alle arbeidstakarar derimot er bestemt av produktiviteten i dei to sektorane og av det internasjonale avkastingskravet til kapital, og er på lang sikt upåverka av lønnsforhandlingane. Det er altså ei interessemotsetning mellom arbeidstakarane knytta til relative lønningar.

Sett at vi i utgangspunktet er i ein situasjon der det er lik lønn i dei to sektorane og der kapitalen i begge sektorar får ei avkasting på det internasjonale nivået. Vi kan så samanlikna det som skjer etter ein lønnsauke i konkurranseutsett og i skjerma sektor. Vi går ut frå at lønnsauken blir varig. Ved ein lønnsauke i konkurranseutsett sektor vil investeringane i denne sektoren stoppa opp. Sysselsettinga i sektoren vil meir eller mindre langsamt avta mot null. Det vil også dra med seg ein nedgang i sysselsettinga i skjerma sektor, utan at vi treng å gå i detalj om den historia. I det andre tilfellet, lønnsauke i skjerma sektor, vil investeringane i skjerma sektor til å begynna med stoppa opp. Men det fører til mindre tilbod av og derfor høgare prisar på skjerma varer. Dermed stig kapitalavkastinga i skjerma sektor, og etter ei tid vil den vera oppe på det internasjonale nivået igjen. Sektoren blir redusert i omfang, men han forsvinn ikkje. Dette kan, isolert sett, gi arbeidstakarane i skjerma sektor ein sterk forhandlingsposisjon relativt til dei i konkurranseutsett sektor, dersom arbeidstakarane innan kvar sektor forhandlar samla.

I konkurranseutsett sektor må lønnsnivået på lang sikt innretta seg slik at produksjonskostnadene alt i alt blir dei same som i dei landa vi konkurrerer med. I skjerma sektor er det ikkje det same bandet på lønnsnivået. Sektoren vil overleva også om lønnsnivået for tilsvarande arbeid er vesentleg høgare enn i konkurranseutsett sektor.

I konkurranseutsett sektor er det på lang sikt ikkje noko val. Lønnsnivået er i realiteten bestemt av forhold som organisasjonane ikkje har herredømme over. Det er da lett å tenkja at organisasjonane ikkje har noka rolle i lønnsfastsettinga i denne sektoren. Dei kunne like gjerne trekkja seg tilbake og godta det uunngåelege. Men det er også ein annan måte å sjå forholdet på. I praksis er det vanskeleg å vita kva lønnsnivå som ein må godta til slutt. Rolla til organisasjonane kan nettopp vera å finna fram til dette lønnsnivået. På den eine sida gjeld det om å nå det rette lønnsnivået med så lite arbeidsløyse som råd. På den andre sida gjeld det, i alle fall for arbeidstakarane, å unngå lange periodar der lønnsnivået er lågare enn nødvendig. Korleis dette kan gjerast, ligg utanfor oppdraget for dette notatet.

Når det gjeld lønnsnivået i skjerma sektor, er det ei klar interessemotsetning. Høg lønn i skjerma næringar vil føra til høge prisa på skjerma varer, og dermed til at arbeidstakarane i konkurranseutsette næringar får lågare

reallønn målt i konsumvarer. Arbeidstakarane i konkurranseutsett sektor står altså i fare for å bli 'utbytta' av arbeidstakarane i skjerma næringar dersom desse har ein sterk forhandlingsposisjon.

Det omvendte kan i prinsippet også tenkjast dersom arbeidstakarane i skjerma sektor har ein svak forhandlingsposisjon. Arbeidsgivarane kan da pressa lønningane der under nivået i konkurranseutsett sektor. Prisane på skjerma varer blir da låge, til fordel for arbeidstakarane i konkurranseutsett sektor. Men det er kanskje mindre grunn til å tru at dette vil vera ein varig tilstand. Det vil lønna seg å oppretta nye konkurranseutsette bedrifter som overtar arbeidskraft frå skjerma sektor. Blir lønna i skjerma sektor for låg og tilgangen på arbeidskraft til sektoren for liten, kan det gå ut over arbeidstakarane i konkurranseutsett sektor ved tilgangen på skjerma varer blir dårleg.

Offentleg forvaltning, effektar via budsjettbalansen

Offentleg forvaltning blir ofte rekna saman med dei skjerma næringane, men i diskusjonen av effekten av lønnsoppgjera er det nyttig å skilja mellom næringsverksemd og forvaltning. Grunnen er at produksjonen i offentleg forvaltning per definisjon ikkje er marknadsretta. Dermed passar ikkje alle resonnementa om skjerma næringar like godt på offentleg forvaltning.

Sett at det blir gitt eit like stort lønnstillegg til alle, også dei som arbeider i offentleg forvaltning. Nøkkelen til kva som vidare kan skje, er å finna ut kva som skjer med budsjettbalansen. I dette reknestykket inngår det mange postar, og det vil føra for langt å diskutera dei alle her. Dei auka lønnsutgiftene (og trygdeutgiftene) vil for ein stor del bli motsvart av auka skatteinngang frå lønnstakarane i både privat og offentleg sektor. Alt i alt vil budsjettunderskottet likevel nesten alltid auka. Grunnen til det er først og fremst at redusert sysselsetting i privat sektor fører til reduserte skatteinntekter og auka trygdeutgifter for det offentlege. Dessutan kjem det inn mindre skatt på overskott frå bedriftene.

Ei svekking av budsjettbalansen må – før eller seinare – få konsekvensar for enten offentleg sysselsetting, skattenivået eller andre offentlege utgifter. Når, og på kva måte, avheng av politiske vedtak. Av same grunn vil ein lønnsauke i offentleg sektor aleine vanlegvis få negative konsekvensar for arbeidstakarane i dei andre sektorane, enten i form av høgare skattar eller redusert offentleg tenesteyting. Unntaket er dersom lønnsauken er nødvendig for at offentleg forvaltning skal få tak på nok arbeidskraft til å gi eit tenestenivå som arbeidstakarane i dei andre sektorane er tente med og villige til å betala for.

3 Handelshindringar og eksistensen av lokale og internasjonale varer

I avsnittet over la vi til grunn at alle produkt kunne delast i to grupper. Dei i den eine gruppa kunne verken eksporterast eller importerast, mens dei i den andre gruppa fritt og utan kostnader kunne sendast over landegrensene. Produkt i den siste gruppa måtte derfor ha same pris innanlands som ute. Nye produksjonsanlegg ville bli lokaliserte utelukkande ut frå kor produksjonskostnadene var lågast.

I praksis finst det ikkje ei så skarp todeling. Det kan vera meir eller mindre lett å driva internasjonal handel med ei vare. Dei konkurranseutsette og skjerma varene frå teorien er ytterpunkt på ein kontinuerleg skala. Dei fleste produkt ligg ein stad mellom ytterpunkta. Vi skal nå sjå på korleis ulike typar handelshinder kan føra til at det blir internasjonal handel med nokre varer og ikkje med andre, og til at det blir meir og mindre tette koplingar mellom prisane i Norge og i utlandet. Vi skal først sjå på dei to viktigaste formene for handelshinder, transportkostnader og politiske handelshinder (for eksempel toll og kvotar) [316] . Deretter skal vi komma med nokre korte merknader om handelshinder innførte av private foretak, om varer som er knytta til landet på ein fundamental måte og om reisetrafikk.

Transportkostnader

Transportkostnader er sjeldan eit absolutt hinder for internasjonal handel. Sett at det kostar ti kroner å transportera ei vare mellom Norge og utlandet. Dersom prisen på vara er ti kroner høgare i Norge enn i utlandet, lønner det seg å importera ho. Dersom prisen er ti kroner lågare i Norge enn i utlandet, lønner det seg å eksportera ho. Transportkostnadene gir altså opphav til eit intervall som prisforskjellen mellom Norge og utlandet må liggja innanfor. Intervallet er lik prisen i utlandet pluss minus transportkostnadene mellom Norge og utlandet.

Av dette følgjer det at dersom det er ingen politiske handelshinder, så kan så og seia alle produkt bli internasjonale varer berre kostnadsforskjellen mellom Norge og utlandet er stor nok. Det finst eksempel på varer som har gått frå å vera eksportvarer til å bli lokale varer for så å bli importert. Lokale varer er varer som det *for tida* verken lønner seg å eksportera eller importera.

Transportkostnadene avheng av avstanden til alternative produksjonsstader. Avstandane internt i Norge er ofte lengre enn avstandane over landegrensene. Sjølv for varer med relativt høge transportkostnader blir det lett ein del grensehandel. Mellom Norge og Sverige kan sjølv små kostnadsforskjellar vera nok til at ei tidlegare lokal vare blir eksportert eller importert. Mellom Norge og land i Afrika eller Aust-Asia skal det større kostnadsforskjellar til før handel blir aktuelt.

Forholdet mellom transportkostnader og produksjonskostnader varierer sterkt frå produkt til produkt. For enkelte elektroniske tenester er transportkostnadene null. I det andre ytterpunktet finn vi for eksempel akuttmedisinsk hjelp. Her må enten pasienten eller hjelpepersonalet transporterast og kostnadene (blant anna i form av tapte liv) kan bli ekstremt høge. Generelt er transportkostnadene høge for personlege tenester der den som tar imot og den som yter tenesta må opphalda seg på same stad. Medisinsk behandling og frisørtenester er vanlege eksempel. Det er dyrt å transportera personar, ikkje minst i form av tidsbruk. Men prinsippet om at alt kan bli eksportert eller importert berre kostnadsforskjellane er store nok, gjeld også for tenester. Dersom prisforskjellen for hårklipp var stor nok, kunne folk komma til å reisa til utlandet for å klippa seg, eller utanlandske frisørar kunne pendla inn. Sidan

316.Analysen byggjer i stor grad på Dornbusch, Fischer og Samuelson (1977).

det skal ekstremt store kostnadsforskjellar til, kan vi i praksis rekna med at denne typen handel med personlege tenester neppe vil ha stort omfang.

Kostnadsforskjellar og transportkostnader endrar seg over tid. Derfor vil også inndelinga i lokale og internasjonale varer stadig endra seg. Tendensen har vore ein relativ reduksjon i transportkostnader.

Politiske handelshinder

Toll verkar i prinsippet på same måte som transportkostnader. Intervallet der ei vare blir verande lokal blir større. Forskjellen er at toll blir oppkravd ved grensa. Skiljet mellom utland og innland blir derfor skarpare enn når det berre er transportkostnader som hindrar handelen.

Framleis kan vi halda oppe eit skilje mellom skjerma og konkurranseutsette varer basert på om det er handel med dei over landegrensene eller ikkje, slik som i avsnitt 2. Internasjonale/konkurranseutsette varer blir handla med over grensene og prisen i Norge er kopla til prisen ute. Lokale/skjerma varer blir ikkje handla med over grensene, og det finst ikkje ei direkte kopling mellom prisane i Norge og i utlandet. Det nye som hittil har komme til i avsnitt 3 er at lokale varer kan bli internasjonale berre kostnadsforskjellane er store nok. Eit lønnstillegg som er stort nok vil endra skiljelinja mellom skjerma og konkurranseutsette varer. Men da er det kanskje betre å seia om varer som verken blir eksporterte eller importerte, at dei er konkurranseutsette i større eller mindre grad alt avhengig av kor store prisendringar som skal til for at det blir utanrikshandel med dei.

Ei anna sak er at det kan verka misvisande å reservera uttrykket «skjerma varer» for varer som det ikkje blir handla med over landegrensene. Norsk produksjon av ei vare kan vera skjerma av ein høg tollmur eller høge transportkostnader, og likevel kan det vera stor import av vara. Det sentrale for lønnsoppgjera er at så lenge vara blir importert, er prisen i Norge bunden til prisen i utlandet sjølv om toll og transportkostnader kjem inn som eit mellomlegg.

Andre handelshinder gir eit meir komplisert bilde. Sett at Norge har ei importkvote, mens det finst andre land som har fri import. Dersom prisen på vara i Norge er lågare enn prisen i utlandet minus transportkostnader, lønner det seg å eksportera vara. Prisen i Norge kan derfor ikkje bli lågare enn prisen i utlandet minus transportkostnader. Dersom prisen i Norge er høgare enn prisen ute pluss transportkostnadene, lønner det seg å importera vara og importkvoten vil bli utnytta fullt ut. Men sidan kvoten avgrensar importen, set ikkje utanrikshandelen noko øvre grense for prisforskjellen mellom Norge og utlandet. Det same gjeld sjølvsagt når vi har eit importforbod.

Det er særleg for jordbruksprodukt at vi har hatt kvoteordningar og importforbod. Internasjonale avtalar har ført til at dei fleste av desse ordningane er erstatta av (høge) tollsatsar. For ein del jordbruksprodukt er situasjonen nå den same som for andre varer med toll. Sidan norske og utanlandske produksjonskostnader varierer med årstida, kan det vera at varene er lokale i den norske sesongen, internasjonale elles. For andre varer verkar toll saman med eit system for regulering av marknadene som fjernar det direkte sambandet mellom importpris (medrekna toll og transportkostnader) og pris til norske produsentar. Jordbruksprodukt der det pågår reguleringseksport står i ei

mellomstilling mellom konkurranseutsette og skjerma varer. Prisane på ein del av produksjonen er kopla til internasjonale prisar, og det får verknad for prisen til produsent.

Ein heilt annan type hindring for internasjonal konkurranse er tiltak for å auka kostnaden med pendling inn i landet, for eksempel ved at utanlandske selskap med arbeidstakarar frå heimlandet må halda seg til innanlandske standardar for lønn og arbeidsmiljø. Slike tiltak har berre effekt innan bygg- og anlegg og enkelte tenesteytande næringar. Der kan dei til gjengjeld bryta sambandet mellom innanlandsk og utanlandsk prisnivå sjølv om det går føre seg import.

Når det gjeld politiske handelshinder, er det til slutt nødvendig å seia litt om produksjon av individretta tenester i offentleg forvaltning (utdanning, helse, omsorg). Her er det snakk om produkt som i prinsippet kunne vore omsett i ein marknad, og som kunne ha blitt importert (eller eksportert) dersom kostnadsforskjellen var stor nok i forhold til transportkostnadene. Ved at det offentlege har bestemt seg for å produsera desse produkta sjølv og lokalisera produksjonen til Norge, er det også tatt ei avgjerd som hindrar internasjonal handel. Sidan det her er tale om personretta tenester, er nok transportkostnadene i dei fleste tilfella så høge at eksport eller import ville ha vore lite aktuelt. Men unntak finst, for eksempel innan høgare utdanning.

Produkt som er knytta til landet på ein essensiell måte

Så langt har vi lagt til grunn at same produkt kan produserast i fleire land. For ein del viktige tenester er staden der dei blir produsert ein essensiell del av produktet. Det gjeld tenester frå fysisk infrastruktur (bilvegar, jernbanar, flyplassar, kraftnett osv), og det gjeld tenester frå bygningar (bustader, forretningsbygg, hotell mv). Det finst ikkje noko «same» produkt i utlandet, og derfor er det heller ikkje slik at prisen i Norge må tilsvara prisen på «same» produkt i utlandet korrigert for transportkostnader.

Dei nemnde tenestene er reine kapitaltenester. Men også tilknytta tenester som flyreiser og hotellopphald i Norge er essensielt forskjellige frå flyreiser og hotellopphald i andre land. Desse tenestene kan likevel i prinsippet produserast ved hjelp av innpendling. Der arbeidstakarane må reisa og vera borte frå heimen i alle fall, treng det ikkje vera nokon stor ekstra kostnad ved pendling frå utlandet. Utpendling er sjølvsagt like aktuelt dersom kostnadene i Norge er lågare.

Bygningar og anlegg må (i alle fall delvis) produserast på staden. Også her er det kostnadene ved inn- og utpendling som set grenser for prisnivået i Norge.

Reisetrafikk

Lokale varer blir etterspurde av dei som har opphald i Norge enten dei er busette her eller er på ferie. Folk som er busette i Norge kan opphalda seg i utlandet delar av året. Denne forma for utanrikshandel involverer mange produkt som det elles ikkje blir handla med over landegrensene. Slik sett er det utanrikshandel med det meste utan at det i seg sjølv er ein grunn til å karakterisera alle varer som internasjonale.

Val av opphaldsstad avheng av mange forhold, men også av pris. Ein turist (eller ein pensjonist på langtidsopphald) etterspør ikkje eitt produkt, men ei heil pakke av varer og tenester. Det sentrale for valet av opphaldsstad eller feriemål er da prisen på heile pakka.

Spørsmålet er kva denne typen reisetrafikk har å seia for effekten av lønnsoppgjera. For dei fleste av dei involverte produkta er det snakk om både små delar av den totale etterspørselen etter produkta og små delar av det dei reisande etterspør. Dermed endrar det ikkje på resonnementa i avsnitt 2. Dess større kan konsekvensane bli for dei produkta der reisetrafikken er vesentleg for etterspørselen.

Produsentane av sentrale reiselivsprodukt med sterk internasjonal konkurranse kan komma i ei dobbelt klemme når det blir gitt eit like stort lønnstillegg for alle. Eit slikt lønnstillegg vil føra til prisoppgang for lokale produkt der etterspørselen frå dei reisande er liten i forhold til samla etterspørsel. For at prisen på den aktuelle pakka, for eksempel ein skiferie, ikkje skal gå opp, må da for eksempel hotell eller skiheisar setja ned sine prisar. På den måten er dei i ei vanskelegare stilling enn produsentane av konkurranseutsette varer i avsnitt 2. På den andre sida er mange norske reiselivsprodukt kvalitativt forskjellige frå dei som kan produserast i utlandet, og det kan gjera det lettare å setja opp prisane.

Private handelshinder og prisdiskriminering

Produsentar av merkevarer skaper ofte private handelshinder for å kunna driva prisdiskriminering mellom kundar i ulike land, for eksempel for å ta ut høgare pris i land med høg kjøpekraft [317] . Slike hinder tar form av forbod mot vidaresal. Private handelshinder av denne typen svekker sambandet mellom norske og utanlandske prisar, men treng ikkje å ha noko å seia for samanhengen mellom kostnadsnivå og lokalisering av produksjonen. Ein prisdiskriminerande monopolist som berre er opptatt av å tena mest muleg, vil lokalisera produksjonen slik at summen av produksjons- og transportkostnader blir så liten som råd. Norsk arbeidskraft er da like utsett for konkurranse som om det ikkje hadde vore noko privat handelshinder.

4 Skjerma og konkurranseutsette produkt og næringar: praktiske klassifikasjonsproblem

Eitt av fleire utgangspunkt for klassifisering har tradisjonelt vore omfanget av internasjonal handel med produkta frå næringane. Tabell 8.1 viser utanrikshandelen (eksport pluss import) i prosent av norsk produksjon for 30 store produktgrupper som til saman omfattar alle varer og tenester. Datamaterialet er henta frå nasjonalrekneskapen. Produktgruppene er sorterte etter omfanget av handelen slik at dei med størst utanrikshandel kjem først. På dei 13 øvste plassane finn vi ulike varer frå primærnæringane og industrien. Lengre nede finn vi stort sett tenester, men med fire viktige unntak: «Drikkevarer, tobakk», «Grafiske produkt m.v.» «Husdyrprodukt» og «Bygg- og

317.At det faktisk går føre seg omfattande prisdiskriminering er grundig dokumentert i litteraturen, sjå Rogoff (1996) for eit oversyn.

anleggsprodukt». Gruppa «Elektrisitet, nettenester, varme» inneheld både varer og tenester. Kolonne c i tabellen viser at rangeringa stort sett blir den same om vi ser bort frå importen av varer som Norge ikkje produserer, for eksempel bilar.

Den siste kolonna i tabellen (d) er tatt med for å visa at det kan vera stor spreiing innanfor dei enkelte produktgruppene. Vi har plukka ut dei enkeltprodukta innanfor gruppa der utanrikshandelen utgjer mindre enn fem prosent av norsk produksjon. Så har vi sett på kor stor del produksjonen av desse varene utgjer av norsk produksjon av vedkommande varegruppe totalt. På den måten har vi prøvd å få eit mål på kor stor del av den tilsvarande produksjonssektoren som tilsynelatande er skjerma mot utanlandsk konkurranse. Grensa på fem prosent er sjølvsagt vilkårleg, men ei lågare grense ville gitt eit nokså likt bilde. Vi ser at i midt skiktet i tabellen er det eit stort innslag av «skjerma» varer. Utanrikshandelen med dei andre varene i gruppa er da vesentleg større enn gjennomsnittet for gruppa. Også innan gruppe 9 er det tilsynelatande ein stor del «skjerma» varer. Her gjeld det oljeplattformer.

Ikkje alle former for utanrikshandel kjem med i tabell 8.1. Unntaka er knytta til reisetrafikk, grensehandel og ulike former for pendling over grensene. Eksporten i samband med reisetrafikk frå utlandet utgjorde i 1996 15 milliardar kroner eller 1,5 prosent av BNP. Tabell 8.2 gir eit oversyn over dei varene der utlendingar sitt konsum i Norge utgjer meir enn fem prosent av innanlandsk bruk. Først og fremst gjeld det overnatting og servering, men også enkelte samferdselstenester. Import i samband med reisetrafikk utgjorde same året 29 milliardar kroner eller ca 3 prosent av BNP. Overnattings- og serveringstenester utgjer sjølvsagt også her eit tungt innslag. Talet på 29 milliardar omfattar også grensehandel. Som kjent, er det først og fremst kjøtt, alkohol og tobakk som blir importert på denne måten. Saman med desse varene blir det sjølvsagt også kjøpt varehandelstenester, men i forhold til den samla bruken av varehandelstenester er denne importen liten. Drivkrafta i grensehandelen er heller ikkje kostnadsforskjellar i varehandelen, men prisforskjellar på kjøtt, alkohol og tobakk.

Tabell 8.1: Utanrikshandel med ulike varegrupper 1996

	a	b	c	d
1 Tekstil, konfeksjon, sko	5450	3,27	3,10	0,12
2 Maskinar, apparat, instrument	49749	2,23	2,02	0,05
3 Metall og metallvarer	45065	1,39	1,22	0,00
4 Oljer, kjemiske prod., plastvarer m.v.	68714	1,11	1,05	0,03
5 Møblar, utstyr	10065	0,95	0,92	0,00
6 Råolje og naturgass	159037	0,93	0,93	0,00
7 Planteprodukt	6511	0,89	0,57	0,12
8 Andre bergverksprodukt	6273	0,82	0,76	0,22
9 Transportmiddel, oljeplattformer	33263	0,78	0,55	0,44
10 Trevarer, papir	32982	0,72	0,72	0,00
11 Skogbruksprodukt	3068	0,42	0,41	0,11

Tabell 8.1: Utanrikshandel med ulike varegrupper 1996

	a	b	c	d
12 Fisk, sjømat	16186	0,41	0,41	0,08
13 Næringsmiddel	77276	0,32	0,32	0,52
14 Transporttenester	194188	0,32	0,32	0,48
15 Drikkevarer, tobakk	5719	0,27	0,14	0,84
16 Diverse (eigne inv.arb. m.v.)	14307	0,27	0,27	0,65
17 Utleige av transportmiddel, maskinar m.v.	9840	0,26	0,26	0,53
18 Forretningsmessige tenester	86045	0,19	0,18	0,59
19 Finansielle tenester	53663	0,14	0,14	0,86
20 Elektrisitet, nettenester, varme	28782	0,14	0,14	0,96
21 Grafiske produkt m.v.	27929	0,14	0,14	0,69
22 Husdyrprodukt	16668	0,04	0,04	0,96
23 Personlege tenester	7127	0,03	0,03	0,95
24 Kulturelle tenester	32350	0,03	0,03	0,86
25 Handelstenester, reparasjon	161339	0,02	0,02	0,96
26 Overnatting og servering	28142	0,01	0,01	0,85
27 Bygg- og anleggsprodukt	114550	0,00	0,00	1,00
28 Byggtenester	102295	0,00	0,00	1,00
29 Offentleg adm., helse, sosial omsorg. M.v.	236180	0,00	0,00	1,00
30 Søppeltømming, kloakk	7926	0,00	0,00	1,00

a=brutto produksjonsverdi, millionar kronerb=utanrikshandel/norsk produksjonc=utanrikshandel / norsk produksjon, import av varer utan norsk produksjon ikkje medd=andelen av produksjonen som gjeld varer der utanrikshandelen er mindre enn 5 prosent av norsk produksjon

Pendling over grensene blir registrert i nasjonalrekneskapen på to måtar, som lønnsutbetaling til/frå utlandet og som import av det ferdige produktet. Klassifikasjonen avheng av formalitetar. I 1996 utgjorde lønn til utanlandske arbeidstakarar i Norge 3,2 milliardar kroner, lønn til norske arbeidstakarar i utlandet 1,5 milliardar kroner. Eit litt overraskande trekk ved tabell 1 er at utanrikshandelen med bygg- og anleggsprodukt er under ein prosent av norsk produksjon. Talet vil bli litt høgare om ein reknar med lønn til utanlandske arbeidstakarar som blir rekna for å delta i «norsk» produksjon. Det kan også vera at ein del av importen i bygg- og anleggssektoren kjem til syne som import av ulike tenester (utleigetenester, forretningsmessig tenesteyting).

Tabell 8.2: Varer det utlendingar sitt forbruk utgjer meir enn 5 prosent av innanlandsk bruk 1996

a	b	c
Hotelltenester	41	19
Campingplasstenester	38	2
Servering av mat	17	16

Tabell 8.2: Varer det utlendingar sitt forbruk utgjer meir enn 5 prosent av innanlandsk bruk 1996

a	b	c
Servering, skjenkestader	11	1
Buss, mellom byar	7	0
Innanl. sjøtr., fjern	51	1
Jernbane, fjerntog	17	2
Bilferging	7	0
Parkering	6	0
Mineralvatn	6	1
Fornøyelsesparkar, sirkus	26	2
Bibliotek og museum	8	0

a = Vareslagb = Utlendigars bruk i prosent av all innanlandsk brukc = Utlendingars utgifter til denne vara i prosent av utlendingars totale forbruk i NorgeNote: Varer der samla innanlandsk bruk er under 400 millionar kroner er utelatne frå tabellen fordi tala er usikre.

Ein metode for å skilja mellom «konkurranseutsette»og «skjerma» produkt kunne vera å setja skiljet ved ein bestemt prosent utanrikshandel, for eksempel 20. Ved å dela inn dei gruppene som ligg i midtskiktet i tabell 1 i finare undergrupper kan ein med denne metoden oppnå eit skarpare skilje mellom «skjerma» og «konkurranseutsette» produkt. For eksempel har det tidlegare vore skilt mellom utanriks sjøfart og andre transporttenester. Eit skilje mellom elektrisk kraft og nettenester kunne også vera nyttig. Tala for eksport og import kunne i prinsippet korrigerast for dei formene for utanrikshandel som ikkje er med i statistikken.

Spørsmålet er om ei slik inndeling bygd utelukkande på omfanget av utanrikshandelen er det vi er interessert i. For lønnsoppgjera er det først og fremst spelerommet for prisforskjellar mellom Norge og utlandet som er interessant. Generelt er det grunn til å tru at høg utanrikshandel og sterkt samband mellom prisane i Norge og i utlandet vanlegvis går saman, men det kan vera unntak. På den eine sida kan det finnast varer der prisen i Norge er knytta tett opp til prisen ute, men der utanrikshandelen er nær null fordi norsk produksjon tilfeldigvis er tilnærma like stor som norsk etterspørsel. Truleg er dette sjeldne unntak som vanlegvis berre kjem til syne dersom vi bruker ein svært detaljert vareklassifikasjon. På den andre sida finst det varer der utanrikshandelen er stor, men der marknaden er regulert på ein slik måte at sambandet mellom norske og utanlandske prisar blir svakt. Dette er tilfellet for viktige planteprodukt, framfor alt korn. Tilsvarande problemstillingar har vi for produkt frå næringsmiddelindustrien.

Som vi har vore inne på, kan vi ved ei finare inndeling i varegrupper få til eit skarpare skilje mellom internasjonale og lokale varer. Men det er ikkje klart at dette alltid er til nytte når vi er opptatt av sambandet mellom prisar og kostnader i Norge og utlandet. Produkt frå norske og utanlandske produsentar som skal dekka same behov, er ofte litt forskjellige. Ved å definera produkta snevert vil vi ofte finna produkt som verken blir eksporterte eller importerte. Men vi vil også gjerne finna at slike produkt har nære alternativ som blir importert. Det vil seia at ein liten prisauke på det norske produktet er

nok til at mange går over til å kjøpa det importerte alternativet. Norsk produksjon er da i høg grad utsett for internasjonal konkurranse sjølv om det verken er eksport eller import av det konkrete produktet.

I praksis er dei fleste varer alternative. Ein prisoppgang på ei vare vrir forbruket i retning av andre varer. Slik sett så ville det ikkje vera galt å seia at alle produkt er utsette for internasjonal konkurranse. Skal vi ha nytte av skiljet mellom konkurranseutsette og skjerma varer, må vi definera som konkurranseutsette alle nære alternativ til varer som blir eksporterte eller importerte. Fjernare alternativ må reknast som skjerma. «Nær» og «fjern» går her på kor store endringar i prisane som skal til før kjøparane skifter mellom alternativa. Nøyaktig kor skiljet skal gå, blir altså eit skjønnsspørsmål. Er middagsris og poteter så nære alternativ at potetproduksjonen er konkurranseutsett? Ein så vid definisjon av konkurranseutsette produkt er neppe tenleg, men det er eit faktum at norske grønsaker og frukt konkurrerer med alternativ som blir importerte fritt.

Produkt som er ulike sett frå forbrukarane si side kan vera meir eller mindre like sett frå produsentane si side. For eksempel kan det sjå ut for at produksjonsplattformer for olje er eit skjerma produkt. I alle fall er utanrikshandelen med oljeplattformer liten. Utanrikshandelen med nybygde skip og med ein del typar stålkonstruksjonar er derimot stor. Dersom verfta lett kan stilla om frå å byggja det eine til det andre, og det er effektiv konkurranse mellom dei, så vil spelerommet for prisen på oljeplattformer indirekte vera knytta til prisen på skip og andre stålkonstruksjonar og dermed til det internasjonale prisnivået.

Ei for detaljert inndeling i produkt er altså ikkje til gagn. På den andre sida gir nasjonalrekneskapen ikkje alltid grunnlag for ei meir detaljert inndeling der det kunne vera ønskjeleg.

Klassifikasjon av næringar

Vi har sett at det ikkje utan vidare er lett å klassifisera produkt etter om dei er «konkurranseutsette» eller «skjerma». Klassifikasjon av næringar er enda eit hakk vanskelegare.

Ei næring er ei samling bedrifter som er grupperte saman fordi dei produserer produkt med liknande bruksområde, bruker liknande produksjonsteknikkar eller bruker felles råvarer. Det finst internasjonale standardar for næringsgruppering, og norsk statistikk er bygd opp på grunnlag av desse standardane. Inndelinga legg ikkje vekt på om produkta er lokale eller internasjonale. Sjølv på det mest detaljerte nivået for næringsinndeling finst det eksempel på næringar som produserer både lokale og internasjonale varer.

Ei næring kan vera utsett for internasjonal konkurranse på to måtar. For det første kan sluttprodukta frå næringa vera utsette for internasjonal konkurranse. For det andre kan eigen produksjon konkurrera med bruk av innkjøpte halvfabrikata eller tenester, og marknaden for desse kan vera internasjonal. For eksempel kan det tenkjast at produksjonsplattfomer for olje er eit skjerma produkt. Ein stor del av produksjonen i den tilhørande næringa kan likevel vera utsett for internasjonal konkurranse fordi modular, ingeniørtenester osv kan kjøpast i ein internasjonal marknad. Tabell 1 får ikkje fram denne forma for konkurranse.

På den andre sida kan vi ha næringar som berre produserer lokale produkt, men der produsentar av internasjonale varer er viktige kjøparar. Næringa er da indirekte utsett for internasjonal konkurranse på ein måte som påverkar i kva grad lønnskostnader kan overveltast i produktprisane.

Utviklingstendensar

Dersom vi lagar ei inndeling mellom skjerma og konkurranseutsette næringar/produkt, kan vi da rekna med at den vil vera stabil framover?

Som kjent har det over lang tid vore ein tendens til ein relativ reduksjon i transportkostnader. Dei siste femti åra har det også vore ein stadig tendens til nedbygging av handelshinder. Det er grunn til å venta at desse to tendensane kjem til å halda fram ennå ei tid.

I dag er det først og fremst for matvarer og for offentleg betalte tenester at det finst gjenverande politiske handelshinder i Norge. (Noko fleire hinder finst for handel med land utanfor EØS). Som følgje av internasjonale handelsavtalar vil tollsatsane på jordbruksvarer og næringsmiddel bli reduserte. Det vil føra til at det i fleire tilfelle blir aktuelt med import, og at prisnivået på fleire varer blir bestemt av prisnivået ute pluss tollsatsen og transportkostnaden. Dermed vil fleire og fleire matvarer på marginen bli utsette for internasjonal konkurranse.

Eit viktig utviklingstrekk er redusert pris og auka kvalitet på elektronisk kommunikasjon. For finansielle tenester ser vi ein sterk tendens til at elektronisk kommunikasjon erstattar kommunikasjon ved personleg møte. Dermed er «transportkostnadene» for slike tenester reduserte til nesten ingenting, og det er lett å sjå føre seg at vi kan få ein sterk auke i internasjonal konkurranse.

Utviklinga av elektronisk kommunikasjon vil opplagt også få følgjer for andre tenester der tenesteytar og tenestemottakar må utveksla informasjon. Men for svært mange tenester er det jo slik at tenesteytar og tenestemottakar må vera på same stad av heilt andre grunnar enn for å utveksla informasjon. I andre tilfelle er det kulturelle aspektet i informasjonsutvekslinga så sterkt at det er vanskeleg å tenkja seg omfattande internasjonal handel. Det er derfor grunn til å tru at hovuddelen av tenestesektoren vil vera lokal også i framtida.

Elektronisk handel vil auka innslaget av internasjonal konkurranse i varehandelen. Men her er det viktig å hugsa på at varene framleis skal transporterast og lagrast, og at det til handelen ofte er knytta tenester som ikkje kan overførast elektronisk. Kostnadene med tollklarering ved grensa tilseier at det ofte vil lønna seg å ha distribusjonslager i Norge. Hovuddelen av produksjonen i varehandelen vil nok framleis vera lokal. Delar av varehandelen kan bli organisert på heilt andre måtar enn før, og ein del av produksjonen kan bli flytta til andre næringar (for eksempel transportnæringa).

Det er vanskeleg å ha oversikt over eller spå om alle konsekvensar av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Administrativt og teknisk arbeid kan nå stykkast opp på ein annan måte enn før, og lettare utførast på avstand frå sjølve produksjonen. Dermed kan det tenkjast heilt nye typar forretningsmessige tenester. Gamle tenester kan også bli nytta i større omfang, og marknaden for dei kan bli meir internasjonal.

Samstundes som teknologien gjer enkelte tenester meir internasjonale, kan den fysiske vareproduksjonen i enkelte tilfelle bli meir lokal. Eit eksempel er at trykking av aviser blir fordelt på fleire stader.

Konklusjon

Som det går fram, er konkurranseutsette og skjerma varer slik dei blei definerte i avsnitt 2, to ytterpunkt. I praksis er bildet meir komplisert, og dei fleste varer står i ei mellomstilling. Vi kan nok finna mange eksempel på produkt som ligg nær opp til eitt av ytterpunkta, men det finst også produkt som er vanskelege å klassifisera. Vi må rekna med at klassifikasjonen vil endra seg over tid.

Før nasjonalrekneskapen blei lagd om i 1995 fanst det ei offisiell inndeling av økonomien i konkurranseutsette og skjerma næringar. [318] Ei slik inndeling kan la seg etablera på nytt, men må baserast på ein viss grad av skjønn. Spørsmålet er kor nyttig dette vil vera i samband med lønnsoppgjera. Uansett vil det vera meir tradisjonelle inndelingar i næringar og tariffområde som står i fokus, og som forhandlingane gjeld. Effektane av lønnsoppgjera må vurderast konkret for dei områda det blir forhandla om. Kontrasten mellom næringar som er fullt ut konkurranseutsette og fullt ut skjerma, er etter mi meining svært nyttig når ein skal få fram ein del prinsipielle resonnement omkring effekten av lønnsoppgjera, slik som i avsnitt 2. I praksis er mange næringar i ei mellomstilling og det er ikkje opplagt at vi har særleg nytte av å tvinga dei inn i eit bestemt klassifikasjonsskjema.

Eit alternativ

Eit alternativ til å klassifisera næringar på basis av import og eksport er å ta utgangspunkt i ei standard næringsgruppering og så undersøkja effektane av lønnstillegg på dei enkelte næringane. Så kan ein sjå i kva grad effektane stemmer med dei vi diskuterte i avsnitt 2, og eventuelt dela næringane i skjerma og konkurranseutsette på grunnlag av det. Som eit eksempel er det i tabell 8.3 gitt nokre tal for effekten av eit prosentvis like stort lønnstillegg. Tala skriv seg frå ei kjøring på makromodellen MODAG som Statistisk sentralbyrå har utført for føremålet.

Kjøringa gir som resultat at ein lønnsauke på 1 prosent for alle fører til ein nedgang i sysselsettinga målt i timeverk på 0,2 prosent det første året. I industrien er nedgangen på 0,4 prosent. Etter 5 år er nedgangen i sysselsettinga noko større, 0,3 prosent totalt og 0,8 prosent i industrien. Den negative effekten i industrien aukar ytterlegare lengre ut i tid. Desse effektane er rekna ut under føresetnad av ein stabil valutakurs. Nedgangen i sysselsetting fører til reduserte inntekter og auka utgifter for det offentlege. Det er ikkje tatt omsyn til at det før eller seinare må komma innstrammingar på offentlege budsjett som vil gi ein sterkare negativ effekt på sysselsettinga.

318.Fløttum (1980), vedlegg III, gir eit oversyn over inndelinga. Han seier at som kriterium for inndelinga er blant anna brukt eksportandelar og importandelar for næringssektorane.

Tabell 8.3: Effekt på sysselsettinga (timeverk) av 1 prosent høgare lønnsnivå. Prosent

År	1	2	3	4	5	6	7	8
I alt	–0,2	–0,2	–0,2	–0,2	–0,3	–0,3	–0,3	–0,3
Industri	–0,4	–0,5	–0,6	–0,7	–0,8	–0,8	–0,8	–0,9
Varehandel	–0,1	–0,1	–0,1	–0,2	–0,3	–0,4	–0,4	–0,4

Resultata for industrien tyder på at på lang sikt har lønnsnivået der sterke effektar på sysselsettinga. Men forskjellen på industrien og andre næringar er ikkje fullt så sterk som dei siterte tala kan gi inntrykk av. Det kjem av at ein i simuleringane har gått ut frå at sysselsettinga i offentleg forvaltning og i ein del naturressursbaserte næringar er upåverka av lønningane. Varehandelen er tatt med i tabell 8.3 som eksempel på ei tenesteytande næring. Vi ser at sjølv om denne næringa er langt meir arbeidsintensiv enn industrien, så er effekten av ein lønnsauke på sysselsettinga likevel klart mindre. Generelt er forskjellen på industri og tenesteyting markert, og aukar med tida.

5 Lokale og internasjonale produksjonsfaktorar

På same måte som vi kan skilja mellom lokale og internasjonale varer etter kor lette dei er å flytta, kan vi også skilja mellom lokale og internasjonale ressursar som blir brukte i produksjonen. Kapitalen blir i dag gjerne sett på som internasjonal. Den går, blir det hevda, dit avkastinga sett i forhold til risikoen er høgast. Arbeidskrafta er mindre mobil over landegrensene, og det er ein viktig grunn til at vi er opptatt av kor produksjonen blir lokalisert.

Enkelte næringar er det vi kan kalla for «rotlause» («footloose industries» på engelsk). Utanom arbeidskraft bruker dei ingen lokale ressursar i produksjonen. Transportkostnadene er små og det er ingen politiske handelshindringar. Slike næringar vil bli lokaliserte der arbeidskostnadene er lågast sett i forhold til produktiviteten. Dei konkurranseutsette næringane omtala i avsnitt 2 er slike rotlause næringar. Dei bruker berre arbeidskraft og kapital som innsatsfaktorar. Men det finst også næringar som produserer internasjonale varer, men gjer bruk av andre lokale ressursar enn arbeidskraft, for eksempel naturressursar eller kulturelle ressursar. For dei har arbeidskostnadene mindre å seia for lokaliseringa. Kanskje er kapitalen heller ikkje fullt ut mobil over landegrensene. Vi skal ta for oss desse spørsmåla etter tur.

Naturressursar

Når eit land har gode naturressursar, vil dei bli utnytta sjølv om arbeidskostnadene er relativt høge. Det er eigarane av naturressursen som tar støyten i form av lågare inntekt når kostnadene er høge. I Norge produserer bl.a. oljeutvinning, fiske og kraftforsyning internasjonale varer ved hjelp av norske naturressursar.

Kva som skal reknast som næringar baserte på naturressursar, avheng i praksis av transportkostnader og politiske handelshinder. Kraftintensiv industri i Norge var ein gong ei naturbasert næring. Transportkostnadene var for

høge til å eksportera krafta. I dag har elektrisk kraft blitt ei internasjonal vare, i alle fall innanfor Norden. Kraftproduksjon er framleis ei næring som utnyttar ein naturressurs, men kraftintensiv industri er i ferd med å bli ei vanleg næring som produserer internasjonale varer.

Fiskeressursane våre kan i prinsippet utnyttast ved at vi auksjonerer ut fiskekvotar i ein internasjonal marknad. Alle land ville da ha lik tilgang til fisken. Den einaste naturlege fordelen norsk fiskerinæringa da ville ha, er å vera nær fiskebankane. Fordelen er altså lågare transportkostnader, men det er ein fordel som kan utliknast av forskjellar i andre kostnader. Forskjellen på fiske og meir rotlause internasjonale næringar ville da vera liten.

Oljeutvinning er den største naturbaserte næringa vi har. På same måte som i fisket kunne vi her ha overlate produksjonen til utlendingar. Det er uklart i kor stor grad det er politisk skjerming og i kor stor grad det er transportkostnader som gjer at olje på norsk sokkel blir utvunne av nordmenn, olje på britisk sokkel av britar.

Generelt kan vi dela alle naturbaserte næringar i to, ein del som er utleige av sjølve ressursen og ein del som er utvinninga av den. Den første biten kan ha store inntekter, men treng minimalt med arbeidskraft. Den andre biten treng meir arbeidskraft, og her har norsk arbeidskraft fordel av kort reiseveg til arbeidsstaden. Men i bransjar som havfiske og oljeutvinning er denne fordelen nokså liten. I kystfiske, kraftforsyning og jordbruk er forskjellen større, og det er nokså utenkjeleg at utanlandsk arbeidskraft skulle ta over. Slik sett har skiljet mellom naturbaserte næringar og andre mykje til felles med skiljet mellom lokale og internasjonale næringar. Naturressursen skaper ein lokal marknad for arbeidet med å utnytta han. Om arbeidet skal bli gjort av lokal eller utanlandsk arbeidskraft, avheng av kostnadsforskjellar og omfanget av politisk skjerming.

Kulturelle ressursar

Tilgangen på nødvendige «kulturelle ressursar» kan også tilseia at visse produkt blir laga i Norge. Ein del produkt kan berre lagast av folk som har god kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsforhold. Det er ingen transportkostnader eller vesentlege handelshinder for romanmanuskript, fjernsynsprogram eller konsulentrapportar, men kulturelle forhold tilseier at norsk arbeidskraft har ein fordel i produksjonen av slike produkt retta mot eit norsk publikum. I mange tilfelle vil det også vera ein fordel at produsenten bur og lever i eit norsk miljø. Ein del kulturelle produkt av denne typen kan bli eksportert, men for ein stor del av dei er også marknaden lokal.

Kor internasjonal er kapitalen?

Dei formelle hindringane for kapitalmobilitet mellom industrilanda er nå forholdsvis få. Internasjonalt pågår det likevel ein diskusjon om i kva grad kapitalmarknaden faktisk er integrert eller framleis er nasjonal [319] . Det er ingen tvil om at marknadene for lån til statar, finansinstitusjonar og store, kredittver-

319.Debatten har utgangspunkt i Feldstein og Horioka (1980) som meinte å finna teikn på at kapitalmarknadene i ulike land var overraskande lite integrerte. Obstfeld (1995) og Obstfeld og Rogoff (1996) oppsummerer mykje av debatten.

dige foretak er knytta tett saman. Forhold knytta til variasjon i valutakursane kan likevel føra til nokså store forskjellar i dei nominelle rentene i forskjellige valutaar. Sett over lengre tid er det grunn til å tru at forskjellane i realrente likevel utjamnar seg, slik at dei reelle lånekostnadene blir nokså like mellom land, i alle fall før skatt.

Derimot kan det vera eit spørsmål om tilgangen av risikokapital (eigenkapital) er meir avhengig av lokal sparing. Eit sterkt argument for at det er slik, er at det meste av eigenkapitalen i foretaka i nesten alle land kjem frå innanlandske investorar. Faktisk er det mykje som tyder på at kapitalen ikkje ein gong er fullt ut mobil mellom foretak i same land. Informasjonsforskjellar gjer at bedriftene kan stilla mindre krav til avkasting av investeringane når kapitalen kan hentast frå overskottet i foretaket enn når den må hentast utanfrå gjennom aksjeemisjonar.

Det er grunn til å tru at intern finansiering er viktig i mange tilfelle, men det endrar ikkje dei viktigaste konklusjonane frå avsnitt 2. Dersom kapitalavkastinga i Norge er dårlegare enn i utlandet, så vil norske konkurranseutsette bedrifter ha mindre evne enn utanlandske til å eigenfinansiera investeringar både i produksjonsutstyr og i marknadsdelar. Derfor vil dei tapa marknadsdelar i forhold til utanlandske konkurrentar. Til slutt forsvinn dei ut på same måten som når kravet til realavkasting på investeringane er gitt utanfrå. Liknande argument kan framførast dersom sparinga til innanlandske kapitaleigarar er spesielt viktig for tilgangen på risikokapital til innanlandske foretak.

Det som dermed står igjen, er at dersom staten eller lønnstakarane sparer og plasserer dei oppsparte midla som eigenkapital i norske foretak, så kan det kanskje redusera kravet til kapitalavkasting. Men i tilfelle staten gjer det, er det reelt sett snakk om eit subsidium som arbeidstakarane må betala over skattesetelen. Det finst sterke motførestellingar mot ein slik politikk. Lønnstillegg kan kanskje føra til at lønnstakarane sparer meir, men neppe så mykje meir at ikkje investeringane i konkurranseutsett verksemd går ned.

Uansett er ein veksande del av næringslivet styrt av internasjonale foretak, og det er vel grunn til å tru at dei vil stilla om lag same krav til kapitalavkasting i Norge og i andre europeiske land. Utviklinga går utan tvil i retning av sterkare integrasjon av kapitalmarknadene (jamfør store norske investeringar i verdipapirfond som plasserer i andre land).

Uansett kva ein måtte meina om kor integrerte kapitalmarknadene er, så er det eit faktum at internasjonale investorar er interesserte i avkastinga etter skatt og at skatteregima varierer frå land til land. Kravet til kapitalavkasting før skatt kan derfor bli forskjellig avhengig av nivået på bedriftsbeskatninga. Det vil seia at i eit land med høg skatt på overskott er det mindre rom for lønnstakarane til å ta ut høg lønn utan at det set eksistensen av konkurranseutsett sektor i fare. Bedriftsbeskatninga blir i det lange løp betalt av arbeidstakarane. (Av dette følgjer det ikkje nokon bestemt konklusjon om kor høg bedriftsbeskatninga bør vera. Lågare bedriftsbeskatning fører til at arbeidstakarane må betala meir i form av andre skattar, og kan gi lågare disponibel inntekt sjølv om det blir rom for eit høgare lønnsnivå).

Kravet til kapitalavkasting avheng til ein viss grad også av den risikoen som er knytta til spesielle institusjonelle og politiske forhold i Norge, såkalla

landrisiko. Norge skil seg neppe så sterkt frå andre europeiske land at dette punktet har mykje å seia. Eit system for lønnsfastsetting som er basert på langsiktige kriteria kan likevel medverka til å redusera landrisikoen, og dermed kravet til kapitalavkasting. Det gir i så fall rom for høgare reallønn.

6 Behovet for rotlause næringar. Utviklingstendensar

Vi vil gjerne ha eit breitt spekter av varer og tenester. Derfor treng vi også eit breitt spekter av næringar. Men det er ein forskjell mellom lokale og internasjonale varer. Lokale varer må vi helst produsera sjølv. Derfor treng vi heile spekteret av næringar som produserer lokale varer. Når det gjeld internasjonale varer, kan vi derimot konsentrera oss om dei næringane der vi samanlikna med andre land er best eller har det beste ressursgrunnlaget. Så kan vi bruka eksportinntektene frå desse næringane til å kjøpa andre internasjonale varer. Det er med andre ord nokså likegyldig kva for konkurranseutsette næringar vi har, berre vi tener godt på dei. Det er ikkje slik at konkurranseutsette næringar på nokon måte er viktigare enn andre næringar.

Likevel er det ikkje til å komma forbi at dei rotlause næringane står ei spesiell stilling i forhold til lønnsoppgjera. For dei rotlause næringane gjeld på lang sikt det vi sa i avsnitt 2, nemleg at lønnskostnadene i Norge må innretta seg etter det internasjonale prisnivået (eller produksjonskostnadene i utlandet), det internasjonale kravet til kapitalavkasting og produktiviteten i Norge. Det er ikkje noko spelerom for langvarige avvik frå dette. Konsekvensane av for høge lønnskostnader er dramatiske på ein heilt annan måte enn for lokale næringar. Dersom lønnskostnadene i Norge blir så høge at investorar ikkje kan oppnå ei kapitalavkasting på internasjonalt nivå sjølv i dei rotlause næringane der vi gjer det best, så kan vi til slutt bli heilt utan rotlause næringar.

Dersom vi er avhengige av rotlause næringar for å skaffa oss dei internasjonale varene vi vil ha, og dersom vi vil ha lik lønn for likt arbeid uavhengig av næring, så er det ikkje til å komma forbi at forholda i dei rotlause næringane må vera retningsgivande for lønnsfastsettinga i heile økonomien. I dette ligg det ikkje noko standpunkt til korleis lønnsfastsettinga faktisk bør organiserast og korleis forholdet mellom organisasjonane skal vera. Om vi reint hypotetisk tenkjer oss arbeidsmarknaden som ein frikonkurransemarknad utan organisasjonar med forhandlingsmakt, så ville lønnsnivået da også bli bestemt ut frå forholda i dei rotlause næringane.

Spørsmålet er så om vi verkeleg treng rotlause næringar i Norge. Motargumentet må eventuelt vera at vi kan skaffa oss alle dei internasjonale varene vi vil ha ved hjelp av inntekter frå næringar baserte på naturressursar og frå dei fordringane på utlandet som vi er i ferd med å byggja opp. Det nokså klart at dette motargumentet ikkje held.

Den naturressursen som for tida gir oss størst inntekter er olje og gass. Anslaget på petroleumsformua i Nasjonalbudsjettet for 2000 var på 1 900 milliardar kroner basert på ei realrente på 4 prosent. Legg vi til verdien av oljefondet ved utgangen av 1999, kjem vi opp i eit tal som svarer til ca 2 gonger det årlege nasjonalproduktet. Sett at vi for å få oljeinntektene til å vara lenge berre bruker rentene av oljeformua. Da er oljeinntektene nok til å betala for eit forbruk av internasjonale varer som er lik 8 prosent av den innanlandske bruken

av varer og tenester. Dette skal samanliknast med ein gjennomsnittleg andel av import aleine i innanlandsk bruk av varer og tenester i 1990 på 26 prosent. I tillegg kjem det forbruket vi har av internasjonale varer som er produserte i Norge.

At oljeformua gir grunnlag for ein import på 8 prosent av samla bruk av varer og tenester gjeld berre det første året. Dersom bruken av varer og tenester veks med 2 prosent i året, så er det forbruket av internasjonale varer som oljeinntektene gir grunnlag for nede i 6,6 prosent av totalen etter 10 år, 4,4 prosent etter 30 år osv. Alternativt kunne vi kvart år leggja til sides ein del av rentene slik at formua veks i takt med økonomien. I eksemplet her vil det seia at vi kunne importera 4 (og ikkje 8) prosent av det vi bruker ved hjelp av oljeinntekter.

Anslaga over oljeformua varierer sterkt frå tid til anna. Vi skal derfor ikkje leggja for stor vekt på dei tala som er brukt over, men det er ingen tvil om at oljeformua ikkje er nok til å betala for det vi vil ha av internasjonale varer. I tillegg til oljeformua kjem inntektene frå arbeidet med å utvinna olja, inklusive arbeidet med å byggja plattformer og inntektene frå den kapitalen som alt er investert i plattformer. Poenget her er at dette er inntekter som avtar uansett (og ein del av inntektene går til utlandet). Dess meir blir det bruk for andre inntekter.

Andre naturressursar er neppe til stor hjelp, kanskje med eitt unntak. Bruttoproduktet i skogbruk, fiske og fiskeoppdrett utgjorde i 1999 til saman om lag 1,2 prosent av BNP. Berre fiskeoppdrett har eit vekstpotensiale som kan monna i vår samanheng. Ressursen her er kysten. Også andre land har kystar, og det er usikkert i kva grad kyststrekningar vil vera ein knapp ressurs i fiskeoppdrett i framtida. Det er ikkje utan vidare klart at oppdrettsnæringa i åra framover vil ha høgare lønnsevne enn dei rotlause næringane der vi kan gjera det best. (Lønnsevna til ei næring kan definerast som det ei ny bedrift maksimalt kan betala i lønnskostnader per timeverk dersom kapitalen skal få ei avkasting på internasjonalt nivå. Dei internasjonale næringane det vil lønna seg best for oss å driva med er dei som har høgast lønnsevne.)

Når det gjeld vasskraft, så har produksjonen problem med å halda følgje med det innanlandske forbruket av elektrisitet. Vi har ein del indirekte eksport gjennom kraftintensiv industri, men verdien av dei kraftmengdene som blir brukt der utgjer for tida ikkje meir enn ein prosent av BNP.

Turistnæringa (hotell og overnatting, transport) er til ein viss grad basert på naturressursar, men heller ikkje denne næringa ser ut til å ha ei lønnsevne som er spesielt høg.

Det er to viktige utviklingstendensar som vil påverka behovet for rotlause næringar i åra framover. For det første fører dei teknologiske endringane som ligg bak mykje av den økonomiske veksten, til systematiske forskyvingar i næringsstrukturen. I lang tid har dei gått i retning av å gi mindre plass til dei rotlause næringane. For det andre er det ein tendens til reduksjon i transportkostnader og nedbygging av handelshinder som drar i retning av at fleire og fleire verksemder som før var lokale etter kvart blir rotlause. Den siste tendensen diskuterte vi i avsnitt 4, den første er det på sin plass å ta opp her.

Ei grunnleggjande drivkraft bak den økonomiske veksten er at ein ved hjelp av ny teknikk og nye arbeidsmåtar har klart å effektivisera produksjonen

av mange varer og tenester. I dette inngår også at ein har skapt nye produkt som har dekt folks behov eller ønske på ein meir effektiv måte. Men den tekniske framgangen har vore ujamn og det har ikkje vore like lett å auka produktiviteten på alle område. Prisane på dei produkta der den tekniske framgangen er størst, har da ein tendens til å gå ned i forhold til prisane på andre varer. Med uendra fordeling av forbruket på ulike vareslag, blir det relativt mindre bruk for arbeidskraft i dei næringane der produktivitetsveksten er størst. Desse næringane får da ein mindre del av sysselsettinga. Prisnedgangen (og innføring av nye produkt) vil motverka dette, men når vi ser på store varegrupper som dekkjer ulike behov hos forbrukarane, så vil ikkje forandringa i relativ pris ha særleg stor effekt på samansettinga av forbruket. Når vi ser på store næringsgrupper, må vi altså rekna med at dei næringane som har raskast produktivitetsvekst etter kvart utgjer ein mindre del av sysselsettinga og av verdien av produksjonen. Vi må rekna med at forbruket av varer frå desse næringane utgjer ein mindre del av totalt forbruk.

Historisk har produktivitetsveksten vore særleg stor i vareproduksjon og transporttenester, mindre i annan tenesteproduksjon. Dermed har det også vore ein tendens til at ein stadig større del av sysselsettinga og bruttoproduktet i økonomien har blitt konsentrert om tenesteproduksjon. Denne tendensen blir forsterka av at etterspørselen etter jordbruksvarer er forholdsvis lite følsam for inntektsvekst, noko som drar i retning av ytterlegare nedgang i jordbruket sin del av sysselsettinga og bruttoproduktet.

I den grad det er slik at tenesteproduksjon er lokal, mens vareproduksjon er internasjonal, så vil det vera ein tendens til at dei skjerma næringane veks i sysselsetting og produksjonsverdi i forhold til dei konkurranseutsette. Tabell 8.4, basert på inndelinga i skjerma og konkurranseutsette varer i den gamle nasjonalrekneskapen, gir inntrykk av at det har vore tilfellet i alle fall for sysselsettinga i Norge. Fordi oljeverksemda der kjem inn med full tyngde, er bildet litt meir uklart for bruttoproduktet. (Grunnen til at tala stoppar i tidleg på 1990 -talet er omlegginga av nasjonalrekneskapen).

Tabell 8.4: Fordeling av sysselsetting og produksjon etter konkurransetype

a. Fordeling av sysselsettinga etter konkurransetype. Prosent.

	1962	1970	1980	1990	1993
Skjerma	74.4	74.3	79.2	83.6	83.9
Utekonk.	4.1	4.4	3.5	2.6	2.4
Heimekonk.	17.6	17.0	14.3	10.6	10.3
Olje, gass, sjøfart	3.9	4.3	3.0	3.2	3.4

b. Fordeling av BNP etter konkurransetype. Prosent.

	1962	1970	1980	1990	1993
Skjerma	71.7	72.2	65.6	71.8	
Utekonk.	4.6	4.4	4.2	3.1	
Heimekonk.	15.4	14.3	10.7	7.9	
Olje, gass, sjøfart	8.3	8.6	19.5	17.2	

Enkelte hevdar at den teknologiske utviklinga nå i større grad enn tidlegare gir ei effektivisering av tenesteproduksjonen. Dermed skulle vi kanskje sjå ein tendens i retning av at vareproduksjon (og internasjonale næringar) blir viktigare igjen. Eksempel på sterk produktivitetsvekst i teletenester og enkelte finansielle tenester kan byggja opp under dette synet. Når vi ser tenesteyting i forhold til vareproduksjon under eitt, er det likevel ikkje klart at det verkeleg har skjedd ei endring i retning av relativt sterkare produktivitetsvekst i tenesteyting. Dei måla vi har for produktiviteten i viktige tenesteytande næringar er for dårlege til at vi kan seia noko sikkert. I tenestesektoren er innslaget av personlege tenester (private og offentlege) stort. Både for desse og ein del andre tenester er det vanskeleg å sjå at produktiviteten kan aukast i same grad som i vareproduksjonen.

Tendensen til at dei tenesteytande næringane utgjer ein større del av nasjonalproduktet og samla sysselsetting kjem til uttrykk i dei framskrivingane som har blitt gjort i samband med Langtidsprogramma. I vedlegg 3 til Langtidsprogrammet 1998–2001 (side 75–76) blir det anslått at industri- og bergverksdrift går ned frå 12,8 prosent av BNP i 1995 til 7,7 prosent i 2050. Andelen av sysselsettinga går ned frå 15,8 prosent til 8,7 prosent. Hovuddelen av industrien må vi rekna med er rotlause bedrifter. I samsvar med det som blei sagt i avsnitt 4, må vi også rekna med å finna rotlause sektorar innanfor tenesteyting. Tala underbyggjer derfor at vi vil ha bruk for rotlause næringar også i framtida. Men den framskrivingsmetoden som er brukt er ikkje eigna til å seia noko om dei rotlause bedriftene i framtida skal finnast innan industrien eller andre næringar.

Framskrivingane i langtidsprogrammet er ingen fasit, men dei innvendingane som kan reisast drar i litt ulike retningar. På den eine sida kan programmet kritiserast for at det gir for lite rom for vekst i den typen tenesteyting som i dag i hovudsak er betalt av det offentlege (helse, omsorgstenester, utdanning). Utover i framskrivingsperioden ser det ut til å bli ein veksande ubalanse mellom tilgangen på slike tenester og anna individuelt konsum. På den andre sida ligg dei offentlege utgiftene i framskrivinga på eit nivå i forhold til nasjonalproduktet som ikkje kan oppretthaldast på lang sikt utan auke i skattane eller ved meir betaling frå brukarane av offentlege tenester. Dette kan kanskje tala for at det er mindre rom for konsum (privat eller offentleg) enn det framskrivinga legg opp til. Ei framskriving med ein strammare finanspolitikk (som er lettare å oppretthalda på verkeleg lang sikt) ville gi ein mindre lokal tenestesektor og ein større rotlaus sektor.

7 Konklusjon

Vi har i dette notatet prøvd å avklara innhaldet i omgrepa konkurranseutsette og skjerma næringar. Som vi har sett, er dei ytterpunkt på ein meir eller mindre kontinuerleg skala som har fleire dimensjonar. Dei reindyrka tilfella er lette å definera: I ei konkurranseutsett næring er det utanrikshandel med alle varer og prisane i Norge er lik prisane i utlandet. I ei skjerma næring er det ingen utanrikshandel og prisane er ikkje direkte kopla til prisane på same vare i utlandet. I praksis finst det ei lang rekke mellomtilfelle. Transportkostnader og andre handelshinder kan gi større og mindre spelerom for prisforskjellar,

og kostnadsbildet kan avgjera om det skal vera utanrikshandel med ei vare. Næringar produserer ulike produkt med ulike koplingar til marknadene i andre land. Reisetrafikk fører til handel med produkt som elles er skjerma.

Sidan det er så mange mellomtilfelle, vil ei enkel katalogisering av næringar i to grupper dekka over viktige forskjellar. Blant anna derfor blir det ikkje foreslått å laga ei ny inndeling av næringar i konkurranseutsette og skjerma til erstatning for den ein hadde i nasjonalrekneskapen fram til 1995.

Omgrepa konkurranseutsette og skjerma næringar er likevel nyttige for å klarleggja korleis lønnstillegg har ulike verknader i ulike delar av økonomien. Da kan vi, slik vi gjorde i avsnitt 2, konsentrera oss om dei to yttertilfella for å få fram forskjellane så klart som råd.

Enda meir nyttig er kanskje omgrepet «rotlause næringar». Ei rotlaus bedrift produserer for ein internasjonal marknad og bruker ingen andre lokale produksjonsfaktorar enn arbeidskraft. Med andre ord så er det ei konkurranseutsett bedrift som ikkje utnyttar lokale naturressursar og der kapitalen ikkje er bunden til å bli investert i Norge. Rotlause næringar står i ei spesiell stilling i forhold til lønnsoppgjera fordi lønnskostnadene er heilt avgjerande for om slike næringar skal overleva i Norge eller ikkje. Blir lønnsnivået for høgt, blir det ikkje investert i nye, rotlause arbeidsplassar og dermed forsvinn dei rotlause næringane ut. Blir lønnsnivået for lågt, vil dei rotlause næringane ekspandera til dei sluker all tilgjengeleg arbeidskraft og pressar lønnsnivået opp. Desse prosessane kan ta lang tid, men dei går ubønnhørleg i den eine eller den andre retninga.

Lønnsnivået er sjølvsagt ikkje det einaste som har noko å seia for om rotlause næringar skal overleva. Produktivitet og skattlegging er like viktig. Bak produktiviteten ligg slike forhold som kvaliteten på utdanningssystemet, infrastrukturen, lovgivinga, organiseringa av arbeidslivet osv. Poenget er at det må vera samsvar mellom lønnsnivået i Norge og i utlandet når alle slike forhold er tatt med i reknestykket. Det er ikkje dei enkelte elementa i kostnadsbildet som er viktig, men summen av dei.

Avsnitt 5 argumenterte for at vi har bruk for å trekkja til oss rotlause bedrifter for å betala for forbruket vårt av internasjonale varer. Det er ikkje nok med næringar baserte på naturressursar. Sidan lønnsnivået i mange andre delar av verda er ein brøkdel av det i Norge, kan oppgåva sjå håplaus ut, men det er den slett ikkje. For det første er samfunnsforholda ulike og fører til store forskjellar i produktivitet. For det andre kan vi konsentrera oss om dei rotlause næringane der vi er best sett i forhold til andre land. For det tredje kan varer vera internasjonale på ulike nivå. Transportkostnader aukar med avstanden. Norge er lite nok til å klara seg godt med å produsera varer som er lokale for Europa, men internasjonale for Norge. I konkurranse med andre verdsdelar vil vi også ofte ha same føremoner som andre europeiske land. Ved lokaliseringsval er det dei landa som ligg nærast oss som også er våre sterkaste konkurrentar. Det er først og fremst med dei at vi må samanlikna kostnadene våre.

Å samanlikna lønnskostnader per time og å samanlikna skattenivå mellom land er forholdsvis lett. Å samanlikna produktivitet er vanskelegare. Dessutan er det ikkje den gjennomsnittlege forskjellen i produktivitet som er interessant, men forskjellen i dei rotlause næringane der vi er best relativt sett. Det

er derfor ikkje lett å slå fast kor høgt lønnsnivå det er rom for. Ein fornuftig utgangshypotese er at lønnskostnad per arbeidd time ikkje bør avvika alt for sterkt frå lønnskostnaden i dei landa som liknar oss mest.

Den verkelege testen på om lønnsnivået er for høgt (eller for lågt) får vi ved å sjå på mengden av nyetablerte arbeidsplassar i rotlause bedrifter. Flytting av produksjon til andre land gir også informasjon, spesielt dersom det gjeld produksjon der vi har grunn til å tru at vi er relativt flinke. At produksjonen i næringar som har låg lønnsevne blir flytta utanlands gir derimot ingen grunn til uro.

For tida finn vi det største innslaget av rotlause bedrifter innanfor industrien (utanriks sjøfart har for lite tilknytting til Norge til å telja i denne samanhengen). I prinsippet kan dei rotlause bedriftene i framtida like gjerne vera innan tenesteyting. Av og til blir det sett fram spådommar om at den eine eller den andre næringa vil bli ei framtidig eksportnæring med stor vekst. Slike spådommar er det alltid grunn til å møta med stor skepsis. For å predikera kva for næringar som har ei slik framtid, må alle alternative næringar samanliknast. Vilkåra for å driva dei i Norge og i alle andre land må også samanliknast. Det seier seg sjølv at ingen kan ha den nødvendige oversikta til å komma med særleg sikre spådommar.

Så sant vi vil ha rotlause bedrifter, så er lønnsnivået i dei bunde opp til lønnsnivået i utlandet (målt i ein felles valuta). Dette bind opp lønnsnivået også i resten av økonomien. Det treng ikkje vera nøyaktig det same. Men dersom forskjellane blir for store i favør av dei rotlause næringane, blir det lett mangel på arbeidskraft elles i økonomien. Rotlause næringar leverer til verdsmarknaden, og kan slik sett skaffa arbeid til kor mange som helst når lønningane ikkje er for høge. Store lønnsforskjellar i favør av dei rotlause næringane er derfor vanskelege å oppretthalda fordi presset oppover på lønningane i skjerma næringar vil bli så stort. Noko lettare kan det vera å oppretthalda lønnsforskjellar den andre vegen, i favør av skjerma næringar. Etterspørselen etter arbeidskraft til dei skjerma næringane er avgrensa av den norske etterspørselen etter skjerma varer, slik at nokon kan bli nødt til å ta til takke med dårlegare betalte jobbar i dei rotlause næringane. Men det vil jo vera freistande for dei å starta nye skjerma bedrifter med eit lågare lønnsnivå enn dei eksisterande.

Vil ein at det skal vera same lønn for same arbeid uavhengig av næring, så er det dei rotlause næringane som på lang sikt må bestemma nivået. Det gjeld uavhengig av om det er mange eller få som skal arbeida der. Uavhengig av korleis arbeidsmarknaden er organisert, så finst det også sterke krefter som drar i retning av eit slik resultat. For høg lønn i dei rotlause bedriftene gir stor arbeidsløyse som pressar lønningane ned. For låg lønn i dei rotlause bedriftene gir overetablering og press oppover på lønningane. Liknande marknadsmekanismar vil også verka i retning av utjamning mellom næringane, sjølv om sterke sentrale organisasjonar der har noko større spelerom for å oppretthalda forskjellar. Endeleg skal vi ikkje sjå bort frå at valutakursen kan spela ei rolle i tilpassinga av lønnsnivået i Norge til lønnsnivået i utlandet.

Nettopp fordi det, uansett korleis lønnsfastsettinga er organisert, vil vera krefter som på lang sikt driv lønningane i retning det same nivået, så følgjer det ikkje av resonnementa her aleine nokon bestemt konklusjon om korleis

lønnsfastsettinga bør organiserast. For samfunnet er det viktig at lønnsfastsettinga blir organisert slik at resultatet blir nådd utan for mykje arbeidsløyse eller konfliktar, men å gi råd om korleis det skal gjerast ligg utanfor ramma for dette notatet.

Referansar

Aukrust, O. 1987: «Konkurranseutsatte og skjermede næringer: historien om en ide» s. 225–239 i T.Moe, P.Schreiner og H.Skånland (red): *Full sysselsetting og økonmisk vekst? Festskrift til Eivind Erichsen* , Oslo: TANO.

Dornbusch, R. 1980: *Open economy macroeconomics* , New York: Basic Books.

Dornbusch, R., Fischer, S. og Samuelson, P. 1977: «Comparative advantage, trade and payments in a Ricardian model with a continuum of goods», *American Economic Review,* 67, 23–39

Feldstein, M. og Horioka, C. 1980: «Domestic savings and international capital flows», *Economic Journal* , 90 , 314–29.

Fløttum, E. 1980: *Nasjonalregnskapet i Norge. System og beregningsmetoder,* Samfunnsøkonomiske studier nr 45, Satistisk sentralbyrå.

Holden, S. 1999: «Wage setting under different monetary regimes», Norges Bank, *Arbeidsnotat* nr 14.

Obstfeld, M. 1995: «International capital mobility in the 1990s», side 201–261 i P.B.Kenen (red): *Understanding interdependence* , Princeton: Princeton University Press

Obstfeld, M. og Rogoff, K. 1996: *Foundations of international macroeconomics* , Cambridge, Mass.: MIT-Press.

Rogoff, K. 1996: «The purchasing power parity puzzle», *Journal of Economic Literature* , 34, 647–668.

Rødseth, A. 1997: «Monetary Policy Objectives in Norway», side 144–75 i A.B.Christensen og J.F.Qvigstad (red): *Choosing a Monetary Policy Target* , Oslo: Scandinavian University Press.

Rødseth, A. 2000: «Open Economy Macroeconomics», Cambridge: Cambridge University Press.

Røisland, Ø. og Torvik, R. 1999: «Exchange rate versus output targeting: A theory of output fluctuations in traded and non-traded sectors», Norges Bank, *Arbeidsnotat* nr 1.

Vedlegg 9

Lokalisering av næringsvirksomhet

av Victor D. Norman, Norges Handelshøyskole

Innledning

Økonomisk geografi handler om hvor folk velger å bosette seg, hvor eksisterende bedrifter velger å lokalisere sine aktiviteter, og hvor nye virksomheter vokser frem. Det er et stort og sammensatt sett av faktorer som påvirker disse valgene – tilgang på viktige naturressurser, klima og topografi, transportmuligheter og nærhet til markeder er eksempler. En av de viktigste faktorene er historie: De fleste personer velger å bo der de allerede bor; de fleste bedrifter er forankret der hvor de opprinnelig ble etablert; og nye bedrifter blir som oftest etablert der hvor det allerede er mye virksomhet. Denne historiske tyngden innebærer en grunnleggende stabilitet i bosettings- og lokaliseringsmønstre. USA er et godt eksempel på dette. Der viser studier (se f.eks. Kim (1995), at det økonomisk-geografiske mønster som vokste frem i siste halvdel av 1800-tallet i hovedsak har overlevd frem til idag.

Noen ganger opplever vi allikevel så dramatiske endringer i rammevilkårene at det utløser store, om enn oftest gradvise, forskyvninger i lokaliseringsmønstret. Industrialiseringen av den vestlige verden er ett eksempel. Et annet er de økonomiske nasjonalstatene som vokste frem som følge av første verdenskrig og proteksjonismen i mellomkrigstiden – nasjonalstater som bl.a. hadde som konsekvens fremvekst av nasjonalt orientert ferdigvareindustri i alle europeiske land og økonomisk-geografisk konsentrasjon om hovedstadsområdene.

Et naturlig spørsmål er om den avregulerings- og internasjonaliseringsbølgen verden har vært inne i siden begynnelsen av 1980-tallet vil ha tilsvarende store langtidskonsekvenser for lokaliseringsmønstret. Mye kan tyde på det. Vi ser allerede tilløp til skarpere arbeidsdeling og sterkere regional spesialisering i Europa, og i den forbindelse også visse tegn som kan tyde på noe sterkere geografisk konsentrasjon (Haaland m.fl. (1998)). Samtidig har enkelte deler av Europa (med Irland som det klareste eksempel) opplevd rekordrask vekst, mens andre områder (Sør-Italia og Hellas er eksempler) ikke synes å ha særlig vekstkraft.

Den klareste indikasjon på endringer i lokaliseringsmønstret er imidlertid utviklingen i direkte bedriftsinvesteringer på tvers av landegrenser. Internasjonale fusjoner, oppkjøp og andre direkte investeringer har vist en nærmest eksplosiv utvikling de siste tyve årene. Mens slike investeringer tidlig på 1980-tallet bare tilsvarte rundt 0,5 % av BNP i OECD-området, hadde de i 1998 vokst til nesten 4 % av BNP [320] . Veksten har vært spesielt rask på slutten av nittitallet: Bare fra 1997 til 1998 vokste direkte investeringer innen OECD-området med 70 %.

Det er tre trekk ved disse investeringene som det er spesiell grunn til å merke seg. Det første er at fusjoner og bedriftsoppkjøp står for en meget stor del av de samlede direkte investeringer – anslagsvis i overkant av 60 % av uten-

320.Tallene i dette og neste avsnitt er fra OECD (1999).

landske bedriftsinvesteringer i den rike del av verden. Det andre er at hovedtyngden av direkte investeringer er mellom veletablerte industriland, og at det for mange land er omtrent like store investeringer inn som ut. Eksempelvis utgjorde de samlede utenlandsinvesteringer i Sverige i årene 1990–98 ialt 68 mrd. $, mens svenske investeringer i utlandet i samme periode utgjorde 80 mrd. $. For Danmark var de tilsvarende tallene 24 mrd. (inn) og 25 mrd. (ut), for Finland 19 mrd. (inn) og 38 mrd. (ut), og for USA 662 mrd. $ (inn) og 662 mrd. $ (ut). Det tredje markerte trekket er at det i liten grad er tradisjonelle industribedrifter som gjør seg gjeldende. Hovedtyngden av internasjonale fusjoner og oppkjøp, målt både i antall og verdi, er på områder som bank og finans, tele, forretningsmessig tjenesteytelse og nyhets- og forlagsvirksomhet [321].

Sett i sammenheng gir de tre trekkene inntrykk av at den mest vekstkraftige del av næringslivet er på vandring. Tradisjonelle, nasjonalt forankrede bedrifter blir deler av større, internasjonale selskaper som i neste omgang plasserer virksomheten ut fra andre kriterier enn nasjonal opprinnelse. Resultatet blir ikke nødvendigvis økt geografisk konsentrasjon av økonomisk virksomhet generelt – da ville sentrale land hatt stor netto innstrømming av direkte investeringer, og det har de altså ikke. Det er imidlertid mange som mener at utviklingen vil innebære sterkere konsentrasjon innen enkeltnæringer eller funksjonsområder, slik vi kjenner det fra USA (med bilindustri i Detroit, filmindustri i Hollywood, finanssentrum i New York og IT-bedrifter i Silicon Valley).

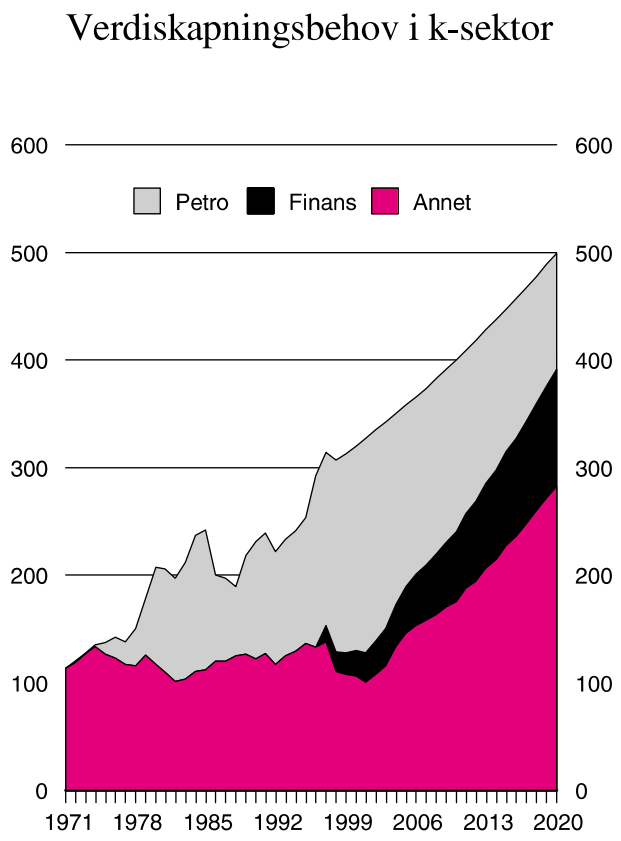
Omlokalisering av virksomhet og utvikling mot en ny, europeisk økonomisk geografi har større betydning for Norge enn for mange andre europeiske land. Grunnen er at vi, i løpet av de neste tiårene, må utvikle ny, konkurranseutsatt virksomhet som supplement til, og delvis til erstatning for, oljevirksomhet og annen virksomhet med forankring i norske naturressurser.

Inntektene fra oljevirksomheten har de siste tyve årene redusert behovet for annen konkurranseutsatt verdiskapning i Norge. Konsekvensene har da også vært en nedbygging av slik virksomhet. Absolutt sett har nedbyggingen ikke vært så stor. Som andel av BNP har den imidlertid vært dramatisk: Mens industri og skipsfart i 1974 sto for 31 % av nasjonalproduktet, var andelen i 1995 sunket til under 15 % [322]. Noe av dette skyldes den mer generelle utvikling mot tjenestesamfunnet som vi ser i alle vestlige land; men en betydelig del av reduksjonen er særnorsk.

Fremover må denne andelen stige -- ikke fordi oljevirksomheten vil avta, men fordi den ikke vil fortsette å vokse. Annen konkurranseutsatt verdiskapning må derfor dekke hele den veksten i etterspørselen etter varer og tjenester som kan handles internasjonalt, som følger av fortsatt økonomisk vekst i Norge. Figur 9.1 gir en enkel fremskrivning som illustrerer hva det kan bety. Det er der antatt at norsk økonomi vil vokse med 2,25 % pr. år, at det samlede valutaskapningsbehovet (fra næringer som tjener valuta eller som sparer oss for valuta ved å produsere varer og tjenester i konkurranse med import) vil vokse i takt med økonomien som helhet, og at bidragene fra petroleumssek-

321. Verditallene er høye også for bilindustrien og oljebransjen, men det skyldes at enkeltbedriftene her er så store at selv et begrensest antall fusjoner og oppkjøp gir store tall.
322. Kilde: Nasjonalregnskapet.

toren og norske finansinvesteringer i utlandet (petroleumsfondet) blir som antatt i Jagland-regjeringens langtidsprogram. Konsekvensen vil være mer enn dobling i behovet for ikke-oljerelatert, konkurranseutsatt verdiskapning i løpet av de kommende 25 år. En annen måte å si det på er at konkurranseutsatt virksomhet må vokse 40 % raskere enn norsk økonomi som helhet.



Figur 9.1 Verdiskapningsbehov i k-sektor (mrd. 1997-kr.)

Denne veksten behøver selvfølgelig ikke komme i de næringene som tradisjonelt har utgjort konkurranseutsatt sektor -- sannsynligvis må det meste komme på nye områder, ikke minst innen tjenesteproduksjon. Det er også viktig å ha klart for seg at problemstillingen dreier seg om *sammensetningen* av norsk verdiskapning – ikke om nivået. Enkelte har omtalt behovet for vekst i konkurranseutsatt sektor fremover som et generelt «verdiskapningsgap». Det er misvisende. Alt tyder på at Norge skulle ha gode muligheter til rask økonomisk vekst også i tiårene fremover, bl.a. takket være høy samlet sparing og store investeringer i utdannelse. Problemet er å få kanalisert en tilstrekkelig stor del av dette potensialet til eksport- eller importkonkurrerende virksomhet.

Samtidig som vi har et markert sterkere behov for konkurranseutsatt vekst enn de fleste andre europeiske land, vil vår beliggenhet gradvis bli et mer alvorlig handicap. Vi har et lite hjemmemarked (og samhandelen innen Norden er, og har alltid vært, så beskjeden at det nordiske området bare for et

fåtall næringer fungerer som hjemmebase). Tradisjonelt har det ikke vært noe problem, fordi vi har ligget nær de store markedene i England og Tyskland. Nærheten til disse vil imidlertid bli mindre av en fordel etterhvert som det økonomiske tyngdepunkt i Europa flytter seg sydøstover, samtidig som vi i økende grad må erstatte eksport av olje, råvarer og halvfabrikata med eksport av tjenester og høyt bearbeidede produkter. Problemet er todelt. Det ene er at etterhvert som andre handelshindre bygges ned, blir transportkostnader viktigere. En geografisk perifer beliggenhet er altså mer problematisk i en verden med fri handel enn i en verden med handelshindre. Det andre er at vi etterhvert må vri produksjonen i retning av varer og tjenester med høye transportkostnader, fordi olje og andre naturressurser ikke gir grunnlag for vekst i tradisjonell eksport.

At det norske behovet for gjenreisning av konkurranseutsatt verdiskapning i tid faller sammen med omfattende omlokalisering av næringsvirksomhet i Europa, er på én måte en fordel, siden det da faktisk sett er mange virksomheter som er på jakt etter fremtidig lokalisering. Når vi ser på den suksess land som Irland og Finland har hatt i utvikling av nye, internasjonale næringsmiljøer, er det samtidig klart at også små, perifere land har gode muligheter til å fremstå som attraktive baser. Det stiller imidlertid strenge krav til norsk økonomisk politikk om vi skal klare å utnytte disse mulighetene. I utgangspunktet er det et alvorlig handicap at oljevirksomheten og oljeinntektene er på sitt høyeste. Det skyldes dels at oljerelatert virksomhet fortsatt trekker til seg noe av vår best kvalifiserte arbeidskraft, og dels at inntektene – gjennom virkningene på verdien av norske kroner og gjennom innenlandsk bruk – bidrar til et høyere kostnadsnivå i Norge enn i alternative lokaliseringsland.

Vårt vanskelige utgangspunkt illustreres godt ved utviklingen i direkte bedriftsinvesteringer ut og inn av Norge. Dessverre finnes ikke beholdningstall, som nok gir det mest korrekte bilde, etter 1996 for norske investeringer i utlandet etter næring, men som vist i tabell 9.1, hadde vi ihvertfall frem til midt på nittitallet en massiv ubalanse når det gjelder direkte industriinvesteringer: Mens norske industribedrifter fra 1988 til 1996 investerte for 72 milliarder kroner i utlandet, investerte utenlandske industribedrifter bare for knapt 8 milliarder i Norge. Transaksjonstall for årene etter 1996, vist i tabell 9.2, kan tyde på at dette er i ferd med å snu seg. Allikevel er det slik, om vi legger sammen endringer i beholdninger frem til 1996 og akkumulerte transaksjoner etter 1997, at norske industribedrifter siden 1988 har investert for nesten 90 mrd. i utlandet, mens utenlandske industribedrifter bare har investert for i underkant av 35 mrd. i Norge.

Tabell 9.1: Direkte investeringer 1988–96. Endringer i beholdninger, mrd. kr.

Sektor	Utenlandske investeringer i Norge	Norske investeringer i utlandet
Olje	25,2	31,4
Industri	7,8	72,3
Finans	16,5	14,8
Annet	32,7	19,3

Kilde: Norges Bank.

Tabell 9.2: Direkte investeringer 1997–99. Akkumulerte transaksjoner, mrd. kr.

Sektor	Utenlandske investeringer i Norge	Norske investeringer i utlandet
Olje	10,9	12,6
Industri	26,3	16,6
Finans	3,9	3,3
Annet	37,1	19,7

Kilde: Norges Bank.

For å kunne utforme en økonomisk politikk som kan bidra til at vi får den nødvendige vekst i konkurranseutsatt verdiskapning, må vi forstå de kreftene som kommer til å forme det fremtidige lokaliseringsmønster i Europa. Formålet med denne artikkelen er å se nærmere på disse kreftene og å peke på noen implikasjoner for økonomisk politikk.

1 Opphopning og fragmentering

Det er egentlig litt pussig at spørsmålet om hvor bedrifter velger å legge sin virksomhet er blitt så viktig og aktuelt akkurat nå. Det hadde kanskje vært nærliggende å tro at lokaliseringsvalg skulle bli mindre viktige etterhvert som IT gjør kommunikasjon over lange avstander enklere og billigere, avregulering i transportsektoren reduserer transporttid og transportkostnader, og friere internasjonal handel gjør det enklere å produsere ett sted og selge et annet. I utgangspunktet skulle jo alle disse forholdene tilsi at det ikke betyr så mye hvor bedriftene ligger, og da skulle man kanskje også tro at de var mer opptatt av andre spørsmål.

Det er to grunner til at det ikke er slik. For det første kan de endringene som har funnet sted i mange tilfeller ha økt lønnsomheten av å flytte, nettopp fordi kostnadene ved å flytte varer, tjenester og informasjon er blitt redusert. Det er for eksempel mer attraktivt for en nordisk teko-bedrift å flytte til et lavkostland i Asia etter at handelen i klær er blitt liberalisert enn det var da europeisk produksjonisme var på sitt høyeste. For det andre er mobilitet – i betydningen faktisk flytting – produktet av lønnsomheten ved å flytte og følsomheten av flytting med hensyn på gevinsten. Selv om gevinsten ved å flytte

skulle ha blitt mindre, kan det derfor godt tenkes at mobilitetsgraden samtidig har økt så kraftig at den samlede virkningen blir at bedriftene alt i alt flytter mer på seg.

I mange sammenhenger er det også viktigere å være opptatt av mobilitetsgraden enn av faktisk flytting, fordi det er graden av mobilitet som setter grenser for hva man lokalt kan tillate seg av krumspring om man skal unngå å skremme bedrifter fra seg. Og graden av bedriftsmobilitet har utvilsomt økt i de fleste bransjer. Det har sammenheng med flere forhold:

– Formelle hindre for mobilitet er fjernet, blant annet som følge av nasjonal avregulering, EUs indre marked og Uruguay-runden i GATT.
– Økt konkurranse og mer krevende eiere har tvunget mange bedrifter til å legge større vekt på lønnsomhet enn før.
– Internasjonalisering av kapitalmarkedene har økt eiernes bevissthet om lokaliseringsvalg og har samtidig kuttet bånd mellom bedrift og nasjonale eiere som tradisjonelt tjente som lokaliseringsmessige drivankre. Dette er forsterket av de mange fusjoner og bedriftsoppkjøp som har funnet sted på tvers av landegrensene.
– Innslaget av bedrifter der kapitalen hovedsakelig består av fysisk produksjonsutstyr er blitt mindre, mens bedrifter der kapitalen i hovedsak består av kunnskaper og andre immaterielle aktiva er blitt større; med det er også andelen som er fysisk fastlåst til det sted der investeringene historisk ble foretatt, også blitt mindre.

En annen måte å si dette på, er at avregulering og liberalisering har åpnet for lokaliseringsmønstre og lokaliseringsvalg som tidligere ikke var mulige, og med det har gjort det mulig for mer grunnleggende økonomiske krefter å forme lokaliseringsmønstret.

Egentlig handler lokaliseringsteori bare om to krefter og samspillet mellom dem. Det ene er krefter som trekker økonomisk virksomhet sammen i klynger; det andre krefter som splitter virksomheten opp i fragmenter. Begge har røtter langt tilbake i økonomisk teori – fragmenteringsteori til Adam Smith og David Ricardo, og klyngeteori ihvertfall til Alfred Marshall (1890) og tyske økonomer på slutten av forrige århundre. Vi snakker altså om fenomener og teorier som på ingen måte er nye. Historisk har det vært klare bølger i den relative vektlegging av de to.

Fragmenteringskrefter

Det er naturlig å begynne med kreftene som trekker i retning av fragmentering, siden de i en viss forstand er de mest fundamentale. Essensielt sett er de av to slag:

– *Gevinster ved arbeidsdeling og spesialisering* . Ved å stykke opp produksjonen og fordele ulike arbeidsoppgaver til forskjellige personer, bedrifter, regioner og land får vi typisk større samlet tilgang på varer og tjenester enn om alle forsøker å gjøre det samme. Arbeidsdelingen kan knytte seg til produksjonsprosesser for en enkelt vare, eller den kan bestå i at noen fremstiller én vare og andre en annen. Uansett blir resultatet bedre om man sprer oppgavene basert på komparative fortrinn. Siden de som har de beste forutsetninger for ulike oppgaver ofte befinner seg på for-

skjellige steder, vil arbeidsdeling typisk også innebære geografisk spredning.

– *Knapphet på geografisk immobile ressurser* . Om det skulle være slik at det, til tross for gevinster ved arbeidsdeling og spesialisering, var produktivitetsfordeler ved å samle produksjonen på ett sted, vil det allikevel ikke skje, fordi det da vil skje ting med prisene på immobile ressurser som vil bidra til å spre virksomheten utover: Konsentrasjon vil presse opp prisene på eiendom, naturressurser og immobil arbeidskraft i sentra, og føre til fallende priser på disse ressursene andre steder. Det vil i sin tur trekke virksomhet bort fra sentrum.

Begge disse kreftene blir viktigere som følge av avregulering og internasjonalisering. Arbeidsdelingen er, som Adam Smith påpekte, begrenset av markedets størrelse. Det essensielle ved internasjonalisering er nettopp at markedene blir større, og dermed blir mulighetene for arbeidsdeling og spesialisering tilsvarende større. Resultatene gir seg utslag på alle nivåer: Enkeltpersoner kan i større grad få utnyttet sin spesialkompetanse; bedrifter kan konsentrere seg om kjernevirksomheten og overlate støttefunksjoner til spesialiserte underleverandører (gjennom outsourcing o.l.); og regioner og land kan konsentrere verdiskapningen om virksomheter som utnytter de nøkkelressurser man er relativt rikelig utstyrt med.

Samtidig kan det paradoksalt nok tenkes at de ressursene som ikke kan flyttes, blir viktigere etterhvert som mobiliteten av andre ressurser øker. Ta naturressurser som eksempel. Så lenge arbeidskraft og kapital – som typisk direkte og indirekte står for over 90 % av verdiskapningen i et land -- er internasjonalt immobile, betyr naturressurser forholdsvis lite for omfanget og sammensetningen av produksjonen, fordi kvalitet og pris på naturressurser betyr lite kostnadsmessig i forhold til arbeids- og kapitalkostnader. Om arbeidskraft og kapital flytter fritt mellom regioner og land, slik at tilgangen på disse ressursene blir like god over alt, vil imidlertid naturressurser være én av få gjenværende kilder til kostnadsforskjeller. Da kan selv små forskjeller i kvalitet og knapphet på naturressurser kunne bli viktige for bedrifters lokaliseringsvalg.

Tradisjonell teori om internasjonal handel handler om utnyttelse av arbeidsdelingsmuligheter i markedshierarkier der noen varer, tjenester og ressurser er lokale, noen regionale og noen internasjonalt mobile. To resultater fra denne teorien er sentrale i forbindelse med lokalisering av næringsvirksomhet:

– Om ressursene (naturressurser, arbeidskraft, kapital) i utgangspunktet er geografisk spredt, vil fri handel og arbeidsdeling føre til at også produksjonen blir tilsvarende spredt.
– Når produksjonen er spredt slik at ulike områders komparative fortrinn er fullt utnyttet, vil det – under bestemte forutsetninger – være slik at ressursene får samme avkastning overalt; og da vil hverken personer eller bedrifter ha incitamenter til å flytte på seg.

Det andre av disse resultatene, kjent som faktorprisutjevningsteoremet, er oppsiktsvekkende, fordi det sier at økt mobilitetsgrad ikke behøver føre til økt faktisk flytting. Det gjelder selv om det i utgangspunktet skulle være så store

forskjeller i avlønning at arbeidstagere og kapitaleiere i og for seg skulle ha sterke incitamenter til å flytte på seg.

Det er viktig å forstå hva som ligger i dette resultatet og hvilke forutsetninger det bygger på. Et eksempel kan være nyttig, og siden et nærliggende eksempel er bedre enn et fjernt, kan vi ta Norge og kapital som illustrasjon. Takket være en høy sparekvote historisk og høye oljeinntekter de siste tiårene har Norge større tilgang på kapital pr. innbygger enn de aller fleste andre land. Hvis Norge var et isolert land, ville det tilsi lav avkastning på kapital i Norge: For å nyttiggjøre oss all kapitalen måtte vi legge store investeringer bak hver arbeidsplass i Norge, og det ville føre til lav avkastning på investeringene. Samfunnsøkonomisk ville det være trist – vi ville få lite igjen for sparsommeligheten – men det ville ikke være noe vi kunne gjøre med det.

Mulighetene til internasjonal handel og investeringer i utlandet løser problemet for oss. Med åpne, internasjonale markeder kan vi investere en del av kapitalen ute, hvor det er større knapphet på kapital og dermed høyere avkastning. Alternativt kan vi eksportere kapitalen indirekte, ved å konsentrere produksjonen i Norge om varer og tjenester som kan nyttiggjøre seg store mengder kapital uten at det går ut over avkastningen, og så eksportere disse varene i bytte mot varer og tjenester som er mindre kapitalintensive. I prinsippet skulle avkastningen på norsk kapital bli den samme uansett hvilken løsning vi velger: Investeringer ute gir den avkastning utenlandske bedrifter kan oppnå på investeringer. Det samme gjør produksjon og eksport av kapitalintensive varer, siden de internasjonale prisene på slike varer vil avspeile det kravet konkurrerende bedrifter ute har til kapitalavkastning. Er det bare frie, internasjonale markeder for varer og tjenester, kan vi altså oppnå det samme ved å eksportere kapitalintensive varer og tjenester som ved å eksportere kapital. Det ene er indirekte, det andre direkte, kapitaleksport.

Essensen er altså at spesialisering og arbeidsdeling er et fullgodt alternativ til geografisk flytting av arbeidskraft, kapital og andre ressurser – også hva angår virkningene på lønn, kapitalavkastning og annen ressursavlønning. En annen måte å si det på er at flytting mellom sektorer innen den enkelte region er et fullgodt alternativ til flytting innen sektorer mellom regioner. I eksemplet er alternativene å flytte norsk kapital ut, eller å samle den (og andre ressurser) i kapitalilntensive sektorer i Norge. Hva som faktisk vil skje når det åpnes for friere internasjonal handel både i varer og ressurser, avhenger da av hvilken form for flytting som er enklest og billigst. Dersom det er innenlandske hindre for flytting av ressurser mellom bedrifter og bransjer, f.eks. fordi myndighetene fører en strukturbevarende politikk, vil det sannsynlige utfallet være at ressurser med lav avlønning flytter ut av landet. Omvendt, hvis forholdene legges til rette for mobilitet mellom bransjer og bedrifter innenlands, er det mindre sannsynlig med flyttinger inn og ut av landet.

Opphopningskrefter

Om det bare var fragmenteringskrefter, ville den geografiske fordeling av økonomisk virksomhet være spredt, og i hovedsak bestemt av hvor ressursene befant seg i utgangspunktet – altså av den fysiske fordeling av naturressurser, og av den historisk betingede fordeling av personer og reproduserbare ressurser. Slik er det åpenbart ikke. Det karakteristiske er opphopning:

Folk bor i byer, butikker ligger i by- og kjøpesentre, bedrifter i samme bransje ligger ofte fysisk nær hverandre, osv. Hanson (1998) viser at det i USA er slik at over 80 % av verdiskapningen skjer i fylker (counties) som tilsammen bare utgjør 1,5 % av USAs areal.

Én forklaring på dette er samvirkegevinster, dvs. at produktiviteten, og med det lønnsomheten, i én bedrift påvirkes positivt av å ligge i nærheten av andre bedrifter. Med det blir produktiviteten høyere jo større næringsmiljøet er. Hvis det er tilfellet, vil utfallet kunne bli nettopp konsentrasjon av virksomhet ett eller noen få steder.

Samvirkegevinster er imidlertid ikke en forklaring; det er bare en betegnelse. Det er først når man kan identifisere forhold som gir opphav til slike gevinster at vi har en forklaring. Slike forhold kan være av to slag:

– *Reelle eksternaliteter* – dvs. direkte, positive koblinger mellom bedrifter, som f.eks. koblingen mellom epledyrking og birøkt. For menneskers opphopning i byer er nok slike reelle eksternaliteter viktige – vi oppsøker sosiale miljøer. For bedrifter er det særlig kunnskapslekkasjer som nevnes som eksempel; men det er nok litt søkt å se på det som en hovedkilde til samvirkegevinster, gitt den åpenbare interesse den enkelte bedrift har i å holde på forretningshemmeligheter.
– *Markedskoblinger* (såkalt pekuniære eksternaliteter) – dvs. positive virkninger som én bedrift påfører andre fordi dens nærvær bidrar til å skape et større marked for sluttprodukter, innsatsvarer eller nøkkelressurser som arbeidskraft og kapital. Varehandel er et godt eksempel. Butikker er avhengige av en lokal kundemasse, og kunder trekker typisk til steder der det er et stort utvalg av butikker. Den enkelte butikk vil derfor tjene på å legge seg nær andre butikker; ved å gjøre det bidrar den til å trekke enda flere kunder til området; og på den måten kan også de andre butikkene tjene på det.

Varehandel er et eksempel på en kobling via markedet for sluttprodukter. IT-næringen kan være et eksempel på en tilsvarende kobling via arbeidsmarkedet: IT-bedrifter er avhengige av god tilgang på dataingeniører, og dataingeniører vil typisk søke til områder der det er mange IT-bedrifter. Jo flere IT-bedrifter det er et sted, desto bedre tilgang vil det derfor være på dataingeniører – og med det vil lønnsomheten i den enkelte bedrift være positivt avhengig av antall bedrifter.

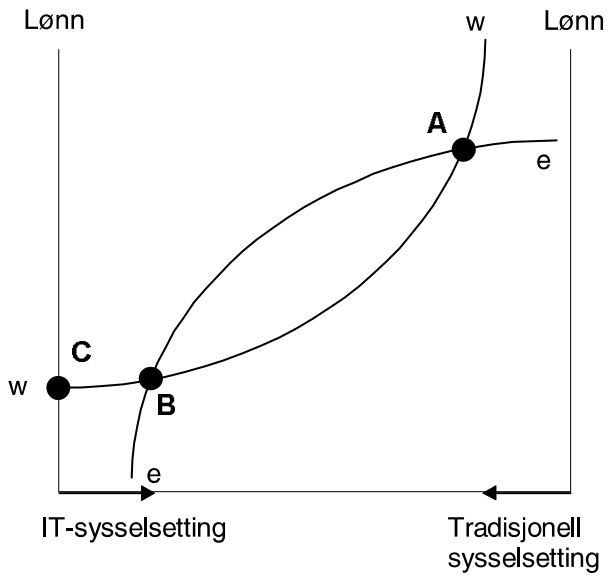
Det er viktig å ha klart for seg at det må være tale om noe mer enn bare vanlige ringvirkninger. For at markedskoblinger skal skape samvirkegevinster, må det være stordriftsfordeler et eller annet sted i verdikjeden, slik at markedets størrelse er en reell begrensning på konkurransesgrad eller vareutvalg.

Det er godt dokumentert at samvirkegevinster er viktige [323] . Det er mindre klart hva de konkret består i. Blant økonomer som har jobbet med samvirkegevinstser, er det imidlertid en utbredt oppfatning at markedskoblinger i de fleste tilfeller er viktigere enn reelle eksternaliteter, men at de konkrete kobligene som er relevante varierer fra bransje til bransje. Noen ganger kan

323.For en god norsk studie, som også illustrerer de metodologiske spørsmålene knyttet til måling av samvirkegevinster, se Knarvik og Steen (1998).

kilden være overraskende. F.eks. viser en studie av IT-klyngen i Michigan, som de siste 10–15 årene har vært en av de mest vellykkede og vekstkraftige i USA, at koblinger via det lokale kapitalmarkedet – konkret det lokale venture-kapitalmarkedet – synes å ha vært hovedkilden til samvirkegevinster.

At samvirkegevinster faktisk kan føre til geografisk opphopning er nesten selvsagt. Hva som bestemmer hvor opphopningene vil finne sted og hva som er de kritiske faktorene for utvikling av et næringsmiljø, er mindre åpenbart. Problemstillingen er illustrert i figur 9.2. La oss se på et område hvor det finnes en gitt mengde arbeidskraft, representert ved lengden på linjestykket i figuren. Denne arbeidskraften kan jobbe i en næring med markerte samvirkegevinster, kall den IT-industri. Alternativt kan folk jobbe i andre, tradisjonelle næringer, hvor det ikke er samvirkegevinster av betydning, og hvor derfor lønningene må være lavere jo flere som jobber der – illustrert ved kurven ww. Det bedrifter i IT-næringen må betale for arbeidskraft, er det folk kunne tjene i andre næringer, så ww-kurven angir også det lønnsnivået IT-bedriftene vil stå overfor. Samvirkegevinstene innebærer samtidig at produktiviteten i IT, og med det lønnsevnen der, er en stigende funksjon av bransjens størrelse – jo flere bedrifter og sysselsatte, desto mer kan bedriftene betale for en ekstra arbeidstager. Det er imidlertid naturlig å tenke seg at de marginale samvirkegevinstene avtar med næringens størrelse. Lønnsevnen i IT-industrien kan derfor typisk se ut som kurven ee.



Figur 9.2 Klyngelikevekten

Så lenge ee-kurven ligger over ww-kurven vil IT-bedrifter etablere seg. To løsninger er da mulige. Den ene er at vi får så mange IT-bedrifter at lønnsevnen i IT blir lik lønnsevnen i tradisjonell virksokmhet. I figuren er det tilfellet to steder -- i punktene A og B. Den andre muligheten er at vi ikke får IT-bedrifter i det hele tatt, altså at vi havner i punktet C. Der er lønnsnivået (i

tradisjonelle næringer) høyere enn lønnsevnen i IT, og det vil derfor ikke bli noen IT-etableringer.

I eksemplet er det altså tre likevektsløsninger. Av de tre er imidlertid én -- løsning *B* -- ustabil, i den forstand at hvis IT-industrien blir litt større enn det som svarer til punktet *B* , vil det være lønnsomt for flere bedrifter å etablere seg (siden lønnsevnen er høyere enn lønnsnivået i tradisjonelle næringer), og med det vil vi bevege oss mot likevekten i punktet *A* . Omvendt, om vi starter litt til venstre for *B* , vil IT-bedrifter være ulønnsomme og forsvinne; og dermed vil vi bevege oss mot *C* .

De to andre løsningene er derimot begge stabile likevektsløsninger. Hvilken av de to som faktisk vil bli realisert, vil avhenge av forhold utenfor modellen. Én mulig forklaring kan være at det beror på historiske tilfeldigheter. En annen forklaring kan være at løsningen avhenger av hva aktørene *tror* vil bli løsningen: Om investorer tror at man vil få en stor klynge et sted, vil de også tro at avkastningen i klyngesektoren blir høy, og da vil det bli investert mye i sektoren. Har de derimot ikke tro på noen stor klynge, vil de tro at avkastningen blir lav, og dermed blir det ikke investert noe. Man kan altså få selvoppfyllende forventninger.

Samspill mellom opphopnings- og fragmenteringskrefter

Markedskoblinger og reelle eksternaliteter trekker altså i retning av økonomisk-geografisk opphopning, mens gevinster ved arbeidsdeling og knapphet på ressurser bidrar til fragmentering. Spørsmålet som gjenstår, er hvordan de to virker sammen. Svaret er kort og enkelt: Samvirkeeffektene trekker i retning av at likeartet virksomhet samlokaliseres; fragmenteringskreftene i retning av at ulikeartet virksomhet lokaliseres på forskjellige steder. Dermed får vi det mønstret vi tradisjonelt kjenner fra USA: Geografisk spredning hvis vi ser på økonomisk virksomhet under ett, men konsentrasjon hvis vi ser på enkeltbransjer.

Nå er dette svaret ikke fullt så enkelt som det umiddelbart kan virke, fordi det ikke uten videre er klart hva som ligger i begrepene likeartet og ulikeartet virksomhet. Går vi tilbake til butikkeksemplet, er det f.eks. ikke nødvendigvis butikker i samme bransje som vil samlokaliseres. Butikker som har samme vareutvalg, og som derfor konkurrerer om kundene, vil tvert imot kunne ønske å ligge fjernt fra hverandre [324] . De som først og fremst har interesse av samlokalisering, er butikker som kompletterer hverandre, og som derfor er gjensidig avhengig av hverandre for å trekke til seg kunder. Det gjelder mer generelt: Det er komplementaritet mellom bedriftene (i forhold til kunder, innsatsvareleverandører, arbeidskraftbehov osv.), og ikke konkurranse mellom dem, som gir samlokaliseringsgevinster. Likeartet i denne sammenheng gjelder derfor i forhold til kretsen av kunder, leverandører, arbeidstagere eller investorer – og ikke nødvendigvis i de konkrete produktene som bedriftene kjøper eller selger.

324. Det kan allikevel også tenkes at konkurrerende virksomheter legges tett opp mot hverandre for på den måten å kapre kunder fra konkurrentene – den såkalte Hotelling-effekten.

Noe tilsvarende gjelder for begrepet ulikeartet virksomhet. Fragmenteringsgevinstene knytter seg til utnyttelse av komparative fortrinn, og de har i sin tur vanligvis sitt opphav i lokale ressurser. I så fall vil arbeidsdeling og spesialisering knytte seg til varer og tjenester som er forskjellige med hensyn på de ressursene som kreves for å fremstille dem. Det innebærer at en region godt kan ha et komparativt fortrinn som kan utnyttes til å produsere høyst forskjelligartede produkter (slik tilfellet f.eks. er med norsk kraftintensiv industri, som jo omfatter så ulike produkter som gjødningsstoffer og aluminium).

I det hele tatt skal man være varsom med å sette likhetstegn mellom «likeartet virksomhet» og tradisjonelle oppfatninger av hva som utgjør bransjer eller næringsgrener. Et av de viktigste bidragene fra de såkalte Porter-analysene (Reve m.fl. (1992)) var nettopp at næringsmiljøer er noe annet enn bransjer i tradisjonell forstand.

Det er altså grunn til å vente en utvikling mot det amerikanske økonomisk-geografiske mønstret. I så fall må vi også være forberedt på et annet trekk som også er kjent fra USA, nemlig det såkalte Nord Dakota-syndromet. Fragmenteringskreftene vil nok bidra til geografisk spredning; men de garanterer ikke at det blir industriell eller lignende virksomhet overalt. Normalt vil mange områder forbli omtrent folketomme; og hvis en region først begynner å oppleve avindustrialisering og fraflytting, er det ikke nødvendigvis noen mekanismer som garanterer at prosessen snus eller stopper opp.

2 Implikasjoner for økonomisk politikk [325]

Samspillet mellom fragmentering og opphopning innebærer at vi kan få store forskjeller mellom ulike deler av Europa når det gjelder typer av økonomisk virksomhet. Vi vil også kunne få forskjeller i inntektsnivå. Områder som klarer å utvikle lønnsomme næringsklynger vil tåle høyere lønninger enn områder som er avhengige av billige ressurser for å trekke til seg virksomhet. Vi må derfor være forberedt på konkurranse land og regioner imellom om næringsmiljøer. Spørsmålet om hvordan myndighetene bør forholde seg til eksisterende og potensielle næringsklynger blir derfor sentralt.

Næringsklynger representerer en vanskelig utfordring for økonomisk politikk. På den ene side utgjør de et sterkt argument for offentlige inngrep: Verden som helhet kan høste en effektivitetsgevinst om det stimuleres til vekst i etablerte klynger, og det enkelte land kan høste en gevinst om man klarer å kapre en klynge på andre lands bekostning. På den annen side er informasjonsproblemene knyttet til korrekt utforming av politikk så alvorlige at forsøk på aktiv politikk lett kan føre til at myndighetene blir fanger i særinteressers spill.

Problemstillingene rundt etableringen av en IT-park på Fornebu kan tjene som eksempel. Argumentene for denne etableringen er nettopp samvirkegevinstene ved en næringsklynge. Det hevdes at Norge har mye å tjene på å bygge opp et sentralt IT-miljø, men at det bare vil skje om det foretas en koordinert satsing der både næringsliv og myndigheter deltar. Logisk sett er denne tankerekken uangripelig. I utgangspunktet kan det derfor virke plausibelt at norske myndigheter aktivt bør medvirke i etablering av Fornebuparken, f.eks. ved å plassere statsbedrifter der, ved å gi direkte økonomisk

325.Deler av dette avsnittet er tatt fra Norman (1998).

støtte til etableringen, eller ved å fortrinnsbehandle Fornebu-prosjekter ved tildeling av forskningsmidler.

Selv om tankerekken er uangripelig, er det imidlertid ikke sikkert at svaret er så klart. Det avhenger av om premissene for resonnementet er korrekt. Er det så sikkert at Norge har mye å tjene på å bygge opp et IT-miljø? Kan det ikke tenkes at IT er noe så mange andre satser på at vi faktisk risikerer å tape om vi også kaster oss på karusellen? Og selv om det skulle være riktig at IT er et lønnsomt satsingsområde, er det sikkert at klyngemekanismene er så sterke at det kreves *koordinert* satsing? Og om det er nødvendig med koordinering, er det sikkert at myndighetene må medvirke? Kan det ikke tenkes at det er nok at en gruppe private investorer signaliserer at de har så stor tro på IT-parken at de selv vil investere på Fornebu?

I forlengelsen av disse spørsmålene er det også viktige, uavklarte spørsmål om måten myndighetene eventuelt burde engasjere seg på. Teori om økonomisk politikk tilsier at eventuelle tiltak fra myndighetenes side bør rettes inn mot det som er *kildene* til markedssvikt. Hva er de i Fornebu-tilfellet? Er det kunnskapslekkasjer mellom IT-bedrifter? Er det knapphet på dataingeniører med tilhørende markedsmakt i programmeringsbransjen? Eller hva? Uten detaljert kunnskap om kildene, er det umulig å utforme politikken riktig.

Om myndighetenes eneste problem var å ta stilling til medvirkning i Fornebu-parken, ville disse vanskelighetene allikevel være overkommelige. Det verste som kunne skje var at man eventuelt medvirket på en ikke-perfekt måte i et prosjekt som ikke ble så vellykket som man trodde; eventuelt at man avsto fra å medvirke i noe som kunne ha blitt en suksess. Så enkelt er det imidlertid dessverre ikke, fordi valg av politikk i denne saken vil ha konsekvenser for bedrifters og andre aktørers opptreden i andre saker. La oss f.eks. tenke oss at myndighetene, til tross for at man ikke vet om premissene for Fornebu-prosjektet holder, velger å medvirke i prosjektet. Hvordan skal man da forholde seg til andre prosjekter der forslagsstillerne resonnerer på tilsvarende måte? Hva med forslag om å etablere en norsk klynge i næringsmiddelindustri, basert på norsk oppdrettsfisk? Eller en industriklynge for produksjon av miljøprodukter, basert på det raskt voksende internasjonale marked for miljøteknologi? Siden myndighetene pr. definisjon ikke vet hvilke av disse idéene som er gode, og hvilke av de gode idéene som krever en klynge, kan man ikke godt rent vilkårlig medvirke i noen og forkaste andre. Velger man aktiv medvirkning i etablering av én påstått klynge, vil bordet fange. Men i så fall har man gitt prosjektmakere av alle slag et sugerør til statskassen: Lansér et «fremtidsrettet» satsingsområde, hevd at det er viktige klyngeeffekter på dette område, og innkasser støtte fra staten. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved en slik politikk kan lett bli langt høyere enn den gevinsten man kan få fra de påståtte klyngene som faktisk er det. Konkret vil politikken lett føre til at (a) det offentlige bruker ressurser på samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter, og (b) private bruker ressurser på å få tak i offentlige ressurser, altså på aktiviteter som samfunnsøkonomisk sett er helt uproduktive.

Det økonomisk-politiske dilemmaet myndighetene står overfor i forhold til næringsklynger består altså dels i å finne virkemidler som best mulig treffer kildene til samlokaliseringsgevinster, og dels i å utforme disse virkemidlene

på en måte som gjør at man ikke åpner for uproduktivt, statsstøttet prosjektmakeri.

Målrettingshensyn

Når det gjelder målretting, er det naturlig å ta utgangspunkt i betydningen av markedsstørrelse for klynger. Det viktigste hinder for utvikling av levedyktige næringsklynger er for små markeder for sluttprodukter, nøkkelressurser eller underleveranser. Det tilsier at de beste virkemidlene består i tiltak som på en eller annen måte bøter på dette. Vi kan tenke oss det gjort på forskjellige måter:

- Man kan regulere markedene for å redusere skadevirkningene av at de er små – f.eks. kan man, hvis små markeder fører til monopolisering og for høye priser, bruke konkurransepolitiske reguleringstiltak.
- Man kan bidra til å gjøre lokale markeder større – det offentlige kan bruke offentlige innkjøpskontrakter til å øke etterspørselen, man kan bruke utdannelsespolitikk til å øke tilgangen på nøkkelpersonale, offentlig kapital kan brukes til å skape større tilbud av venture-kapital, og det offentlige kan gjennom veier og annen infrastruktur binde sammen små lokalmarkeder til større regionmarkeder.
- Man kan kompensere for ulemper ved små markeder ved å gi bedrifter andre fordeler – f.eks. lavere skatt, bedre offentlige tjenester, o.l.

Informasjonshensyn

I tillegg til å være målrettede, bør altså virkemidlene velges på en måte som tar hensyn til at myndighetene ikke har perfekt informasjon om hvilke miljøer som er utviklingsdyktige. Fra teorien om asymmetrisk informasjon kan vi stille opp noen generelle prinsipper som tar hensyn til dette:

- Man bør velge virkemidler som er mest mulig «informasjonsrobuste», dvs. virkemidler som man vet det er korrekt å ta i bruk selv om man mangler detaljinformasjon. I forhold til næringsklynger innebærer det f.eks. at man bør gjøre noe med kilder til markedssvikt som *kan* gi opphav til klyngeeffekter, men som det er ønskelig å gjøre noe med i alle fall. Et eksempel er tiltak som øker konkurransen i nasjonale og lokale innsatsvaremarkeder.
- Man bør utvikle næringspolitiske virkemidler som gir private aktører incitament til å avsløre hvor sterkt de selv tror på det de foreslår. Man kunne f.eks. kreve at offentlig støtte må betales tilbake hvis prosjektet ikke når bestemte, objektive mål (mens man får beholde støtten hvis prosjektet blir vellykket), og at det derfor må stilles garanti for det beløpet det offentlige går inn med.
- Man bør gjøre mindre enn man ellers ville ha gjort -- men man bør gjøre noe. Om det altså er slik at man, om man hadde full informasjon, ville ønske å gi økonomisk støtte til eksisterende og potensielle næringsklynger, vil det fortsatt være riktig å gjøre det selv om man ikke har perfekt informasjon; men det vil være korrekt å gi mindre støtte.

Virkemidler som ivaretar begge hensyn

Selv om det er motsetning mellom ønsket om målrettede tiltak og ønsket om tiltak som ikke gir skjeve incitamenter, viser punktene ovenfor at det allikevel kanskje ikke er så vanskelig å finne næringspolitiske virkemidler som tar hensyn til begge behovene. Hvis man velger virkemidler som tar sikte på å få lokale markeder til å fungere bedre eller å kompensere for ulempen ved små markeder, og hvis man utformer disse på en måte som kommer alle eksisterende og potensielle klynger til gode, vil politikken rette seg mot kildene til samvirkegevinster og samtidig både være informasjonsrobuste og gi private aktører incitameter til bare å satse på prosjekter de selv har tro på.

Hvilke konkrete virkemidler det vil dreie seg om, vil være situasjonsavhengig. Knytter vi problemstillingen konkret til Norge, er det imidlertid ihvertfall tre typer tiltak som naturlig peker seg ut. Det første er investeringer – utover det som ellers ville være lønnsomt -- i infrastruktur, kunnskapsproduksjon og brobyggeraktivitet mellom kompetansemiljøer og norsk næringsliv. Infrastruktur er viktig for fysisk å knytte lokale norske markeder tettere sammen. Investeringer i kunnskapsproduksjon og kunnskapsoverføring til næringslivet er viktig for å kompensere for ulempen ved å legge virksomhet til Norge. Det andre som kan være aktuelt, er skattefordeler knyttet til investeringer i Norge. I det minste burde vi, som Bergo-utvalget foreslo (Bergo m.fl. (1996)), fjerne de skattefordeler som idag gjelder for norske investeringer i utlandet. Det tredje er kanalisering av noe av statens finansformue til risikokapital for bedrifter med virksomhet i Norge. Det burde da være spesielt viktig å bruke statlig kapital til å styrke norske venture-kapitalmarkeder.

I tillegg til slike virkemidler er det viktig at det føres en penge- og finanspolitikk som bidrar til å forhindre et særnorsk høyt kostnadsnivå i den perioden da europeiske bedrifter er på jakt etter fremtidig lokalisering. Det tilsier generell finanspolitisk moderasjon, og det tilsier sannsynligvis også at både penge- og finanspolitikken aktivt brukes til stabilisering av innenlandsøkonomien.

Referanser

Bergo, J. m.fl. (1996), *I Norge – for tiden?* , NOU:1996:17.

Hanson, G. (1998), Market potential, increasing returns, and geographic concentration, *NBER Working Paper* , 6429.

Haaland, J.I., H.J. Kind, K.H.M. Knarvik og J. Torstensson (1998) , What determines the economic geography of Europe? *NHH Discussion Paper* 19/98, Bergen.

Kim, S. (1995), Expansion of markets and the geographic distribution of economic activities – the trends in US regional manufacturing structure, 1860–1987 , *Quarterly Journal of Economics* , 110, 881–908.

Knarvik, K.H.M. og F. Steen (1998), «Samvirkegevinster i maritim sektor», Sosialøkonomen, nr. 2.

Marshall (1890), *Principles of Economics* , Macmillan.

Norman, V. (1998), «Klynger og økonomisk geografi», i A. Rødseth og C. Riis (red.), *Markeder, ressurser og fordeling* , Ad Notam, 198–214.

OECD (1999), «Recent trends in foreign direct investment», *Financial Market Trends* , No. 73, juli.

Reve, Torger, Terje Lensberg og Kjell Grønhaug (1992), *Et konkurransedyktig Norge* , Tano, Oslo.

Vedlegg 10

Verdiskaping og næringsklynger

Professor Torger Reve, Handelshøyskolen BI

1 Innledning

Næringsøkonomisk forskning har det siste tiår i hovedsak vært konsentrert om studier av næringsklynger og innovasjon (Porter 1990, Reve, Lensberg & Grønhaug 1992, Norman 1996, Reve & Jakobsen 2000). Hovedtesen som langt på vei har fått grundig empirisk belegg gjennom studier i en lang rekke land er at verdiskaping og innovasjon skjer best innen sterke næringsklynger som konkurrerer internasjonalt. Særlig understrekes betydningen av kunnskap for sysselsetting, innovasjon og verdiskaping.

Implikasjonene av de nyere næringsøkonomiske studiene er at næringspolitikken må omlegges til en kunnskaps- og klyngebasert næringspolitikk som er mer robust i den globale konkurransen om næringsliv. Nasjonen kan oppfattes som konkurranseutsatt virksomhet, og næringspolitikken har som oppgave å gjøre nasjonen til en attraktiv lokalisering for innovativt og verdiskapende næringsliv. Dette er også begrunnelsen for flere og flere land, deriblant Norge, har startet arbeidet med referansetesting (benchmarking). Næringspolitikken dreies dermed i mer mikroøkonomisk retning med vekt på variabler som bedriftene tillegger vekt i sine lokaliseringsbeslutninger, ikke minst når det gjelder de kunnskapsintensive deler av virksomheten.

I Norge har særlig to store forskningsprosjekter fokusert på betydningen av næringsklynger. Det første prosjektet «Et konkurransedyktig Norge» (Reve, Lensberg & Grønhaug 1992) ble gjennomført ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), mens det andre prosjektet «Et verdiskapende Norge» (Reve & Jakobsen 2000) ble gjennomført ved Handelshøyskolen BI i samarbeid med det Boston baserte forsknings- og analyseselskapet Monitor Company. Begge prosjektene hadde bred medvirkning fra offentlig og privat sektor, og implikasjonene for næringspolitikken har stått sentralt. Tilsvarende studier har også blitt gjennomført i en lang rekke andre land, og både OECD og EU har forskningsgrupper som driver forskning innen innovasjon og næringsklynger. Enkelte land som Singapore (og til dels Irland og Finland) har valgt å strukturere hele sin næringspolitikk rundt næringsklynger.

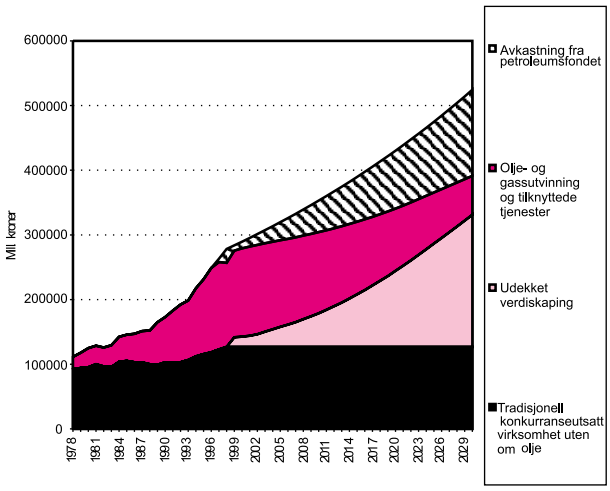
I dette notatet gis en kort gjennomgang av hva som menes med næringsklynger og hvilke vekst- og innovasjonsmekanismer som finnes innen næringsklynger. Mye av det teoretiske grunnlaget hentes fra nyere økonomisk vekstteori (f.eks. Grossman & Helpman 1991), men også fagområder som økonomisk geografi, strategi- og innovasjonsforskning har levert betydelige bidrag.

Notatet innledes med en presentasjon av de verdiskapingsutfordringene Norge står overfor de neste par tiårene med utflatende oljeinntekter og en aldrende befolkning. Deretter beskrives kort noen av hovedresultater fra forskningsprosjektene med særlig vekt på utviklingen de siste årene. Til slutt

drøftes noen av de næringspolitiske implikasjonene, og en agenda for en ny verdiskapingspolitikk lanseres.

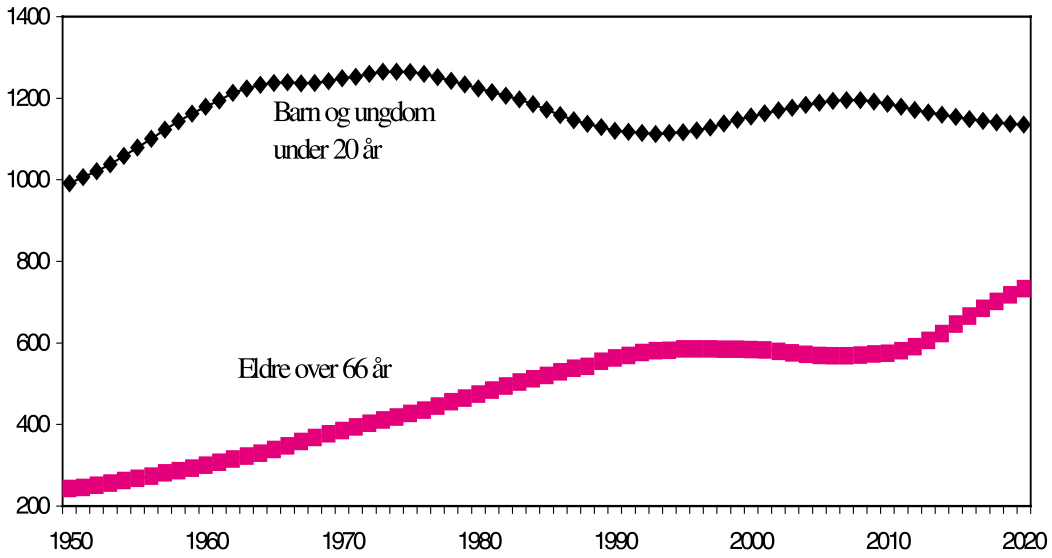
2 Verdiskapingsutfordringen

Den norske oljeøkonomien byr på en helt spesiell verdiskapingsutfordring som det er få paralleller til internasjonalt. Verdiskapingsutfordringen er forsøkt illustrert gjennom det såkalte verdiskapingsgapet over forventet bruttoprodukt i konkurranseutsatt virksomhet frem mot 2030, jf. figur 10.1.



Figur 10.1 Verdiskapingsgapet. Bruttoprodukt i konkurranseutsatt virksomhet. 1978-2030. Faste priser (1998-kroner)

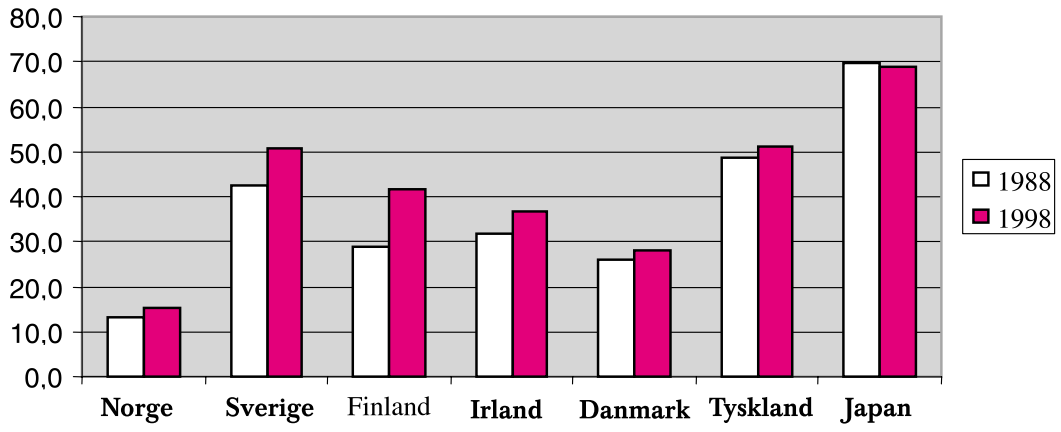
Kilde: SSB. Inspirasjon: V. Norman



Figur 10.2 Antall unge og antall eldre, tusen personer
Kilde: SSB

Tradisjonell konkurranseutsatt virksomhet utenom olje forventes å ligge relativt flatt slik utviklingen har vært de foregående tyve årene. Ekspansjonen innen norsk industri foregår i dag først og fremst internasjonalt. Olje- og gassvirksomhet forventes å flate ut selv uten fallende oljepriser, mens avkastningen fra petroleumsfondet forventes å øke. Ved å legge inn en forutsetning om samme veksttakt i norsk økonomi som tidligere, oppstår et udekket verdiskapingsgap av betydelig omfang. Samtidig vet vi med sikkerhet at Norge står overfor en eldrebølge med økende velferdsoppgaver som trenger å løses, jf. figur 10.2.

Resultatet er et stort og økende behov for ny vekst i norsk økonomi de neste tyve til tretti årene. Det næringslivet vi i dag har, vil ganske enkelt ikke kunne levere denne veksten. Vi trenger følgelig en betydelig tilførsel av kunnskapsbasert næringsliv og privat tjenesteyting. Det betyr også at kravet til verdiskaping per sysselsatt vil øke kraftig. Dette berører derfor også behovet for en radikal modernisering av offentlig sektor.



Figur 10.3 Teknologibasert industris (verksteds- og teknologiindustri, SITC gruppe 7) andel av total vareeksport. Prosent

Kilde: Norges Eksportråd (1999).

Dersom vi analyserer hvordan Norge hevder seg i den internasjonale konkurransen om næringsliv, fremkommer et heller negativt bilde. Norge er fortsatt et utpreget råvareeksporterende land. Dette skyldes ikke minst den store olje- og gasseksporten, men også andre deler av norsk eksport er innenfor standardvarer (commodities) prisgitt internasjonale konjunkturer. Speilbildet av den sterke råvareavhengigheten er at Norge har en meget lav andel kunnskapsbasert vareeksport, noe som belyses i figur 10.3.

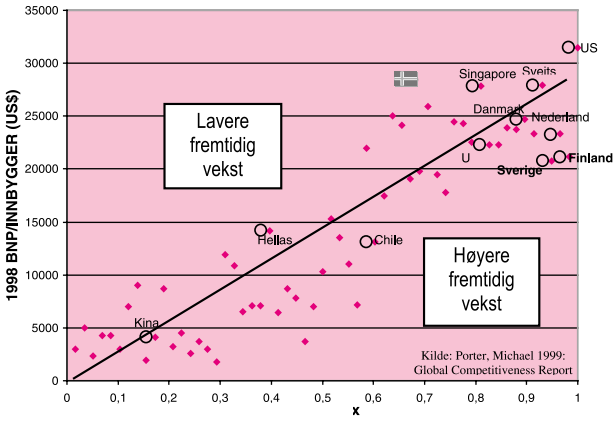
De kunnskapsbaserte næringene har både større vekst- og innovasjonsrater og høyere lønnsomhet enn de råvarebaserte næringene. Dermed er også næringspolitikken i svært mange land rettet mot å tiltrekke seg kunnskapsbasert næringsliv, særlig innenfor næringer som IT, bioteknologi, farmasi og kunnskapsintensiv tjenesteyting.

Figur 10.4 Norge har et betydelig produktivitetsproblem
Kilde: US Department of Labour, Bureau og Statistics, Monitor Company 1999.

Den norske næringsstrukturen fører til at Norge i dag har et av de laveste FoU nivåene i OECD, og Norge har også lavere innovasjonsintensitet enn landene omkring. Riktignok etableres det en god del nye bedrifter innen mange næringer, men de fleste nyetablerte bedrifter mislykkes i kommersialiseringsfasen. Svak markedsføringskompetanse blant norske bedrifter er sannsynligvis en viktig forklaringsfaktor her. Det er også lav vekst blant etablerte små og mellomstore bedrifter i Norge. Den svake stillingen innen kunnskapsintensiv virksomhet forverres ytterligere ved at Norge har hatt en lavere produktivitetsvekst de siste ti årene enn de landene vi konkurrerer med, jf. figur 10.4. Her bør en imidlertid være oppmerksom på visse måleproblemer.

På tross av alle disse næringsøkonomiske fakta er det vanskelig å skape noen omforent forståelse for hvilke verdiskapingsutfordringer Norge reelt står overfor de kommende tiår. Årsaken er ganske enkelt den at Norge har et av de høyeste brutto nasjonalprodukt per capita i verden, og statens økonomi er sunn og solid takket være de store olje- og gassinntektene. Fraværet av noen form for økonomisk krise gjør det vanskelig å få til næringspolitiske endringer av noe omfang. Oljeinntektene har kamuflert det norske verdiskapingsproblemet .

En annen måte å illustrere det norske verdiskapingsproblemet kan hentes fra den store årlige studien av konkurranseevne som gjennomføres av World Economic Forum i Sveits (Porter 1999). Professor Michael Porter har utviklet en mikroøkonomisk konkurranseevneindeks av attraktive lokaliseringsfaktorer og korrelert denne med brutto nasjonalprodukt per capita. Sammenhengen er sterkt positiv slik det fremgår av regresjonslinjen i figur 10.5.



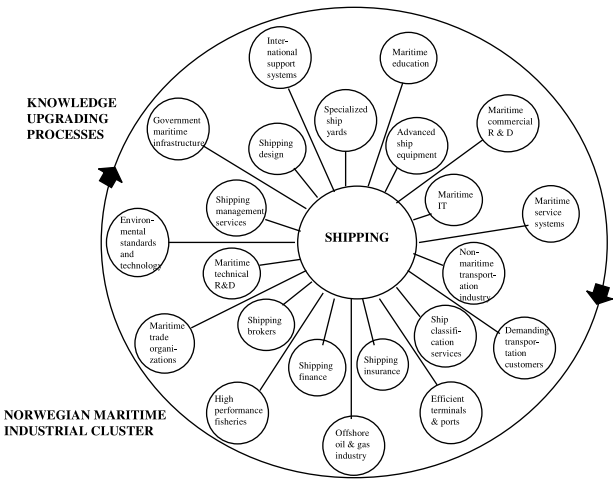
Figur 10.5 Mikroøkonomisk konkurranseevneindeks og BNP
Kilde: Porter, Michael 1999: Global Competitiveness Report.

Regresjonsanalysen kan leses slik at en plassering under regresjonslinjen gir en forventning om høyere fremtidig vekst, mens en plassering over regresjonslinjen gir en forventning om lavere fremtidig vekst. Norges plassering er blant de land som ligger høyest over den estimerte regresjonslinjen. Dette tilsier at landet har et mye høyere BNP nivå enn hva de underliggende mikroøkonomiske forhold gir grunnlag for. Forklaringen er selvsagt høye grunnrenteinntekter fra olje- og gassvirksomhet, mens den forventede vekstkraften i resten av den konkurranseutsatte økonomien er relativt lav.

Ser vi på de årlige referansetestingene som publiseres av World Economic Forum (1999) og IMD (1999) hvor over femti industriland evalueres etter attraktivitet som næringslivsland, er Norge i ferd med å svekke sin plassering på listen. World Economic Forum (1999) plasserer f.eks. Norge på en 18. plass, mens Finland, Sverige og Danmark plasserer seg på henholdsvis 2., 4. og 8 plass, med USA på topp.

3 Næringsklynger

En næringsklynge består av en kritisk masse av samlokaliserte bedrifter som konkurrerer internasjonalt. En næringsklynge vil typisk ha bedrifter innen alle ledd av verdikjeden eller verdinettverket, og det er et vell av spesialiserte leverandør- og tjenestebedrifter som betjener et antall små og store hovedbedrifter innen næringsklyngen. Tilgangen på spesialisert kompetanse og kompetent risikokapital er høy. Næringsklynger preges av en blanding av intens konkurranse og tette samarbeidsrelasjoner. Kunnskapen spres raskt innen næringsklynger, og innovasjons- og omstillingstakten er normalt meget høy.



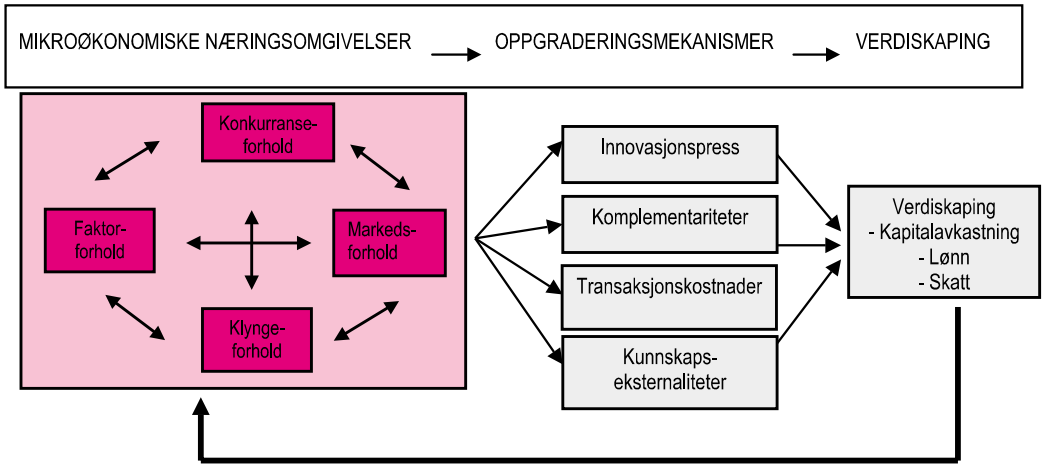
Figur 10.6 Den norske maritime næringsklyngen
Kilde:

Næringsklynger som først har fått en sterk stilling historisk, beholder gjerne sin lederposisjon forutsatt at klyngen utsettes for tilstrekkelig konkurranse og forandringspress. Hollywood innen film, Silicon Valley innen IT og London innen finans er kanskje de mest kjente eksemplene internasjonalt.

Et eksempel på en sterk næringsklynge lokalisert i Norge er den maritime næringsklyngen, jf. figur 10.6. Kjernen i næringsklyngen er global shippingvirksomhet, men klyngen har også en sterk skipsindustriell del, særlig innen skipsutstyr og maritime tjenester.

Et tilsvarende bilde kunne vært tegnet for det norske oljeindustrielle miljø. Forskjellen er at den norske offshore-klyngen er naturressursbasert gjennom de store olje- og gassforekomstene på norsk sokkel. Videre er de maritime næringene mer internasjonale både når det gjelder faktor- og produktmarkeder enn offshore-klyngen. Den kunnskapsmessige basis for de to klyngene er imidlertid relatert, f.eks. ved at maritim teknologi også har offshore anvendelser.

Det sentrale teoretiske poeng ved næringsklynger er oppgraderingsmekanismene som fører til at kunnskap spres hurtig og innovasjonspresset vedvarer. Dette er illustrert i figur 10.7 som sier noe om sammenhengen mellom de mikroøkonomiske næringsomgivelser, oppgraderingsmekanismer og verdiskaping.



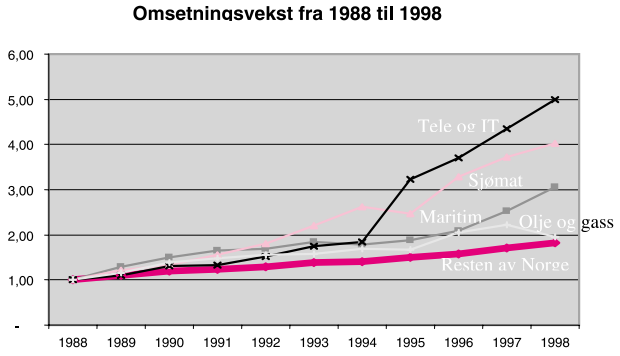
Figur 10.7 Næringsklynger og verdiskaping

De fire oppgraderingsmekanismene innen næringsklynger er:

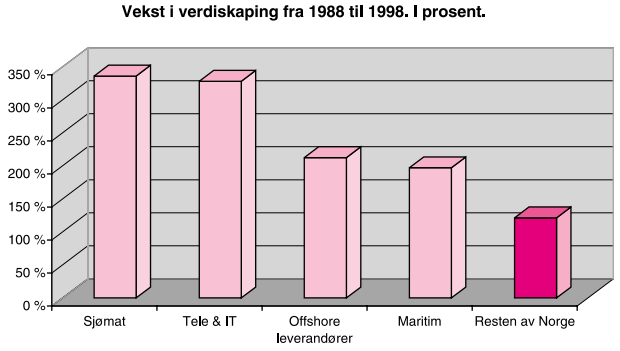
1. Innovasjonspress på grunn av nærhet til krevende kunder, avanserte leverandører og spesialiserte kunnskapsmiljø (jf. innovasjonsteori).
2. Komplementariteter knyttet til synergier mellom ulike typer aktører som utfyller hverandre og forsterker hverandre (jf. klyngeteori).
3. Lavere transaksjonskostnader på grunn av nærhet til kunder, leverandører, arbeidskraft og kapital (jf. lokaliseringsteori).
4. Kunnskapseksternaliteter på grunn av industriell kompetansekonsentrasjon og kunnskapsspredning (jf. endogen vekstteori).

Dermed berører vi også mye av det teoretiske grunnlaget for næringsklynger:

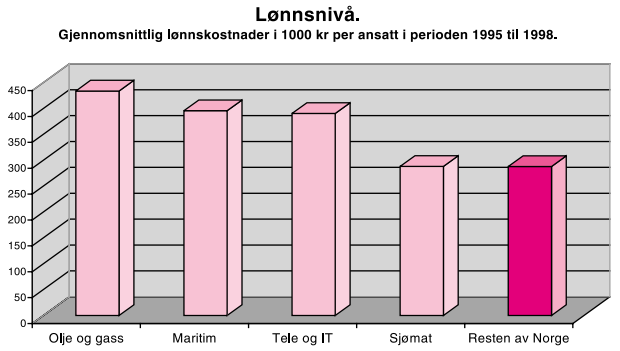
– Agglomerasjon av samhandlende bedrifter skaper positive eksterne virkninger
– De positive eksterne virkningene skapes gjennom spredning av kompetanse, teknologi og beste praksis
– Relasjonene mellom bedriftene er viktige for å realisere kunnskapsmessige synergier
– Næringsklynger må ha mest mulig komplette sett av industrielle og kunnskapsmessige aktører for å fungere, og det må foregå samhandling innen klyngen



Figur 10.8 Næringsklyngene vokser raskere enn resten av næringslivet



Figur 10.9 Næringsklyngene har høyere produktivitet enn resten av næringslivet
Kilde:



Figur 10.10 Næringsklyngene har høyere gj.snittslønn enn resten av næringslivet.

Næringsklynger trenger stimulerende tiltak fra det offentliges side for å oppnå optimal vekstkraft ut fra teori om markedssvikt (positive kunnskaps-messige eksternaliteter)

Dersom næringsklyngene har de egenskaper som er beskrevet foran, forventer vi at næringsklyngene har høyere verdiskaping og større innovasjon enn resten av næringslivet. Her er de empiriske resultatene fra «Et verdiskapende Norge» meget klare. De analyserte næringsklyngene vokser raskere enn resten av næringslivet, jf. figurene 10.8-10.10. De sterke næringsklyngene har høyere produktivitet enn resten av næringslivet, og de er i stand til å betale høyere gjennomsnittslønn enn resten av næringslivet. Derimot viser avkastningen på kapitalen ikke et tilsvarende klart mønster, selv om det også er noen positive klyngeeffekter å spore her.

Resultatene er basert på data fra samtlige norske bedrifter over en ti års periode ut fra regnskapsregisteret i Brønnøysund.

4 Resultater fra «Et konkurransedyktig Norge» (1992)

Dersom vi ser på norsk næringsstruktur ved inngangen til 1990 tallet og konsentrerer oss om de næringer som har en høyere eksportspesialisering enn landets andel av OECD eksporten (målt ved RCA indekser), finner vi kun to næringer som oppfyller kravene til en komplett næringsklynge (Reve, Lensberg & Grønhaug 1992). Det er den maritime næringsklynge og olje- og gassklyngen.

Den maritime næringsklyngen (jf. figur 10.6) var den klart mest komplette, den klart mest globale og dessuten den mest mobile mht. lokalisering, spesielt for rederienes del.

Det siste kom klart til uttrykk i maritim melding som Stortinget senere sluttet seg til ved å gi særlige skattevilkår for nettopp rederiene. Begrunnelsen var de kunnskapsmessige ringvirkninger og internasjonal skattekonkurranse. Svakheten ved den maritime næringsklyngen var deler av skipsverftene hvor det var nødvendig å gi subsidier for å kunne møte det internasjonale kostnadsnivået særlig fra Asia. Teknologiske og kommersielle tjenester var limet som var med på å holde den maritime næringsklyngen sammen og som sørget for en høy innovasjonsrate.

Olje- og gassklyngen fremstod ved begynnelsen av 1990-tallet som den mest vekstkraftige, den mest teknologisk avanserte og den mest lønnsomme næringen i Norge. Dette gjaldt særlig oljeselskapene hvor det til tross for en høy petroleumsbeskatning nok ble igjen en andel av grunnrenten på oljeselskapenes hånd. Kunnskapsmessig var offshoreindustrien nært beslektet med maritim industri. Oljenæringen hadde en høy forskningsinnsats gjennom mange år, samtidig som den rekrutterte kremen av arbeidskraft fra mange av de høyere utdanningsinstitusjonene. Svakheten var manglende internasjonalisering og en viss begrensning av konkurransen på norsk sokkel. De viktigste internasjonale aktørene kom imidlertid tidlig med.

Fem næringer fremstod som inkomplette næringsklynger ved begynnelsen av 1990-tallet. De fem næringene var fisk og havbruk, kraft, reiseliv, treforedling og lettmetaller. *Fisk og havbruk* utviste det klart største eksportpotensiale, ikke minst innen lakseoppdrett. Næringen var også den mest distriktsvennlige, men samtidig var næringen fragmentert og gjennomregulert, og foredlingsgraden var lav. Problemet med markedsadgang må også nevnes.

Kraftnæringen hadde et utpreget naturressursutgangspunkt og fremstod som mest monopolpreget og var i all hovedsak offentlig eid. El-markedet hadde imidlertid et stort dereguleringspotensiale, noe den tidlige innføringen av energiloven også viste. En svakhet ved næringen ved begynnelsen av 1990-tallet var den tette koplingen til kraftkrevende industri og manglende markedsprising mot disse kundegruppene.

Reiselivsnæringen fremstod som en distriktsvennlig og fragmentert næring med utpregede sesongmessige trekk og høy arbeidsintensitet. Generelt sett slet næringen med kapitalproblemer og svak lønnsomhet, og næringen var opptatt av å skape mer konkurransekraftige strukturer på destinasjonsnivå. De store markedsorienterte aktørene manglet.

Treforedling representerte på mange vis den klassiske norske eksportnæring med basis i norske naturressurser, eksport av relativt ubearbeidede standardvarer med lav differensieringsgrad (cellulose og avispapir), og næringen hadde lite forskning og utvikling. Næringen var dessuten utsatt for miljøproblemer fra mange hold. Næringen hadde allerede dannet en «national champion» gjennom Norske Skog som hadde utarbeidet planer for internasjonal ekspansjon innen tilsvarende produksjonsanlegg som i Norge.

Lettmetaller var basert på utenlandsk råstoff og billig norsk kraft, men hadde etter hvert utviklet en relativt sterk kunnskapsbase innen metallurgi og aluminiumsprodukter. Næringen var konsentrert om to industrielle aktører Elkem og Norsk Hydro, men det var vanskelig å påvise kunnskapsmessige ringvirkninger utover de to hovedselskapene. Ekspansjonen ble forventet å skulle skje i utlandet ut fra enkle markeds- og kostnadshensyn.

Til slutt var det to kunnskapsbaserte næringer som ble satt på venteliste, men med betydelig potensiale for å utvikle seg til næringsklynger. Det gjaldt farmasi og tele/IT.

Farmasi var den klart mest FoU intensive næringen i studien, men det var først og fremst en stor norsk aktør (Nycomed), og spørsmålet var om Norge hadde tilstrekkelig sterkt kunnskapsmessig miljø til å holde på en slik bedrift. Resultatet ble da også at Nycomed fusjonerte med Amersham og flyttet hovedkontoret og mye FoU virksomheten til utlandet.

Tele/IT fremstod som det mest fremtidsrettede, samtidig som næringen hadde et infrastrukturelt preg som gjorde at den også hadde positive verdiskapingsvirkninger for resten av næringslivet. De interessante segmentene var imidlertid teknologisk nisjepreget, fortrinnsvis knyttet til næringsklynger som maritim og energi. Hoveddelen av næringsklyngen var å finne utenom Norge, men potensialet for en sterk nordisk næringsklynge innen tele/IT ble påpekt, forresten i likhet med analysen for farmasi. Den manglende kommersialisering av tidligsuksessen innen mobiltelefoni (Simonsen) ble analysert i en egen casestudie, men ingen forutså hvilken suksess Nokia senere fikk innen samme område.

5 Resultater fra «Et verdiskapende Norge» (2000)

Hovedinntrykket fra den nyeste studien er at norsk næringsstuktur er forbausende stabil. Det mønsteret som fremstår i 2000 studien av norske næringsklynger er omtrent det samme som ti år tidligere. Noen vil gå så langt som å

si at Norge har de samme næringene som vi hadde for 100 år siden, sjøfart og fisk. I hvert fall er det her de sterkeste næringsklyngene i dag synes å ligge.

Nesten ingen av næringsklyngene synes å ha styrket seg vesentlig i den siste tiårs perioden, kanskje med unntak av sjømat som har befestet stillingen som vår mest lovende eksportnæring. Farmasi har mistet sitt kunnskapsmessige fotfeste i Norge. Lettmetaller og treforedling har fortsatt sin internasjonale ekspansjon, forøvrig sammen med kunstgjødsel, men de kunnskapsmessige ringvirkningene av disse næringene i Norge er relativt små. Det kunnskapsmessig potensiale som eventuelt finnes innen lettmetall, fikk forskergruppen ikke anledning til å studere da næringen valgte å stå utenfor analysen i «Et verdiskapende Norge». Reiseliv ble heller ikke analysert i denne omgang. Det samme gjelder finansnæringen som forvalter Norges nye råvare – kapital. Varehandel er fortsatt under analyse, men næringen oppfyller neppe næringsklyngebetingelsen grunnet lav internasjonalisering. Betydningen av nasjonalt eller utenlandsk eierskap har igjen kommet i fokus inne flere og flere næringer.

Dersom resultatene fra de siste næringsklyngeanalysene skal presenteres helt kort, vil vi hevde at sjømat både har det største markedspotensiale og det største klyngepotensialet. Kunnskapsmessig og innovasjonsmessig kommer næringen ut på topp, særlig innen marin bioteknologi og oppdrettsteknologi. Svakhetene synes å ligge på foredlingssiden, og næringen mangler sterke norske merkevarer. Sjømat er i likhet med flere av de andre norske næringsklyngene todelt, med en høstningsdel og en industriell del. Næringen er for tiden inne i en eiermessig restrukturering som forventes å få positiv kunnskapsmessig og markedsmessig betydning. Næringen synes å trenger en mer enhetlig industriell opptreden, noe som ikke minst gjelder næringens organisatoriske og reguleringsmessige overbygging.

Den viktigste norske næringsklyngen fra et verdiskapingssynspunkt er nok fortsatt noen år olje og gass, eller *energi* som vi har valgt å kalle næringsklyngen. Oppstrømsaktivitetene på norsk sokkel har et begrenset vekstpotensiale, men det er fortsatt interessante nye industrielle anvendelser av gass, ikke minst i et globalt miljøperspektiv. Problemet for norsk offshoreindustri er den høye sokkelavhengigheten og den lave internasjonaliseringsgraden. Norge har ikke i likhet med Houston maktet å utvikle en internasjonal kunnskapsposisjon innen offshore som ekserseres globalt. Et annet urealisert potensiale ligger i manglende kopling mellom gass og elektrisitet i et deregulert europeisk energimarked. Næringsklyngen har et solid kunnskapsmessig utgangspunkt, men en viss nedjustering av hjemmemarkedskapasitet særlig på verfts- og engineeringsiden må forventes. Det er viktig at Norge også i fremtiden forblir en attraktiv lokalisering for internasjonale aktører innen energisektoren. Det kan stilles spørsmålstegn ved det høye offentlige eierskapet innen energisektoren.

Den tredje næringen som klart oppfyller kravene til en komplett næringsklynge er fortsatt *den maritime næringsklyngen* . Global shipping har en unik kunnskapsmessig basis i Norge, men næringen har ikke maktet å fornye seg hverken teknologisk eller kommersielt i samme høye tempo som andre globale næringsklynger. Todelingen mellom en global shippingdel og en mer hjemmemarkedsorientert skipsindustridel representerer en svakhet. Skips-

verftene må forventes å gjennomgå en kapasitetsnedgang i Norge. De rene kunnskapsaktørenes betydning for næringsklyngen er meget viktige, ikke minst konsulent- og finanssiden. Det er fortsatt potensiale for større klyngeeffekter ved bedre samspill innen næringen og mellom næringen og eksterne kunnskapsmiljøer.

Den mest kunnskapsbaserte næringen vi analyserte, var uten tvil *tele/IT næringen* . Næringen kan imidlertid ikke sies å oppfylle kravene til å være noen komplett næringsklynge i Norge. Tele/IT næringen synes å lykkes innen internasjonale nisjer, gjerne knyttet til de andre norske næringsklyngene. Et eksempel er satelittkommunikasjon. Resten av næringen er sterkt hjemmemarkedsorientert hvor norske og utenlandske IT leverandører er opptatt av å betjene et avansert og betalingsvillig hjemmemarked. Teledelen er i all hovedsak dominert av Telenor, mens næringsklyngen innen tele/mobil finnes på nordisk nivå, ikke på norsk nivå. Næringen forventes å få sterk vekst også i årene som kommer, men det er nødvendig å utvikle flere aktører som opererer internasjonalt ut fra en norsk hjemmebase før vi kan tale om en næringsklynge slik det ble definert foran. Næringen har en meget høy innovasjonsgrad med mange lovende nyetableringer. Spørsmålet er om de norske innovasjonsbedriftene igjen svikter i kommersialiseringsfasen. Den nordiske dimensjonen er fortsatt meget potent, men også Fornebu-utbyggingen har et stort kunnskapsmessig potensiale.

Det som er sagt om næringsklynger på nasjonalt nivå har sitt speilbilde også på regionalt nivå. Regionalt næringsliv har samme tendens til industriell og kunnskapsmessig klumping som det vi har beskrevet på nasjonalt nivå. Det som er felles er at næringsliv på begge nivåer må konkurrere internasjonalt, samtidig som det har sine kunnskapsmessige fangarmer inn mot de globale klyngetyngdepunktene. På regionalt nivå er det også mulig å ha mer nisjepregede næringsklynger som er sterke på et mer avgrenset område. Møbelindustrien på Sunnmøre er kanskje det mest berømte eksempel, men det er også mulig å se på Kongsberg som en teknologibasert næringsklynge som har verden som hjemmemarked. Hovedpoenget er internasjonalisering og samhandling for stadig å oppgradere bedriftene kunnskapsmessig og markedsmessig.

Et annet resultat fra «Et verdiskapende Norge» som det er viktig å ta med, er funnene fra innovasjonsstudien. Mønsteret er meget klart. Innovasjonsbedrifter synes å lykkes i kommersialiseringsfasen kun når de tilhører en næringsklynge som konkurrerer internasjonalt. Ensomme innovasjonsbedrifter ser ut til å bli overtatt av internasjonale selskaper for så å bli knyttet opp mot de største internasjonale markeder og de sentrale globale kunnskapsklyngene. Det positive med innovasjonsbedriftene utenom næringsklynger er at de må være markedsmessig modigere. De internasjonaliserer tidligere, og de velger kanskje også mer innovative organisasjons- og ledelsesmetoder enn hva som er tilfeller i de mer etablerte næringsklyngene. En kopling av denne type innovasjons- og kommersialiseringskompetanse til resten av norsk næringsliv ville kunne gi interessante resultater.

Fra den internasjonale «benchmarking» studien gjennomført av Monitor Company er det naturlig å trekke frem noen få funn på hvordan norsk næringsliv oppfattes sett utenfra. Norge oppfattes å ha en del konkurransehin-

dringer på hjemmemarkedet, ikke minst gjelder dette når utenlandske selskaper ønsker å kjøpe norske bedrifter. Det norske kapitalmarked anses ikke å fungere tilfredsstillende, noe som sannsynligvis begrenser den industrielle nyskaping. Det stilles betydelige spørsmålstegn ved statens store eierrolle i norsk næringsliv. En interessant observasjon på mikronivå er at norske bedrifter og ledere oppfattes å godta en viss middelmådighet når det gjelder resultater. Norske bedrifter får dermed ikke den kommersielle aggressivitet som kjennetegner mange av konkurrentene internasjonalt.

6 Næringspolitiske implikasjoner

Næringspolitikk i det perspektiv som skisseres i dette notatet, handler om å utvikle nasjonale og regionale v*ertskapsfortrinn* for å tiltrekke produktivt og kompetent næringsliv. Nasjonen har valget mellom å konkurrere på pris (lave faktorpriser og lavt skattenivå) eller å konkurrere på kvalitet. Det siste dreier seg om en kombinasjon av kompetansetilgang, infrastruktur og livskvalitet. Sannsynligvis må land som konkurrerer med hverandre om å være mest mulig attraktiv lokalisering for samme type næringsliv, bruke både pris og kvalitet, men de mest varige konkurransefortrinn utvikles gjennom spesialisering og kvalitet. Hvis et land er kunnskapsmessig dominerende nok innen en industriell nisje, og det er tilstrekkelig forbedrings- og omstillingspress innen næringsklyngen, er det vanskelig å utfordre deres strategiske posisjon.

Hva skal så til for å gjøre Norge til et mest mulig attrativt vertskap for innovativt og høyproduktivt næringsliv? Kortversjonen av en ny næringspolitikk kan oppsummeres i seks hovedpunkter. Det gjenstår imidlertid mye detaljeringsarbeid, og diskusjonen om et alternativt skatteregime er ikke tatt med her.

(1) Norge trenger en verdiskapingsvisjon

Dagens verdiskapingsvisjon er en passiv visjon om å forvalte petroleumsformuen slik at vi ikke får for høy inflasjon og for mye «ulivnad». Det landet trenger er en mer aktiv verdiskapingsvisjon. Forskergruppens forslag til en slik visjon er *å gjøre Norge til et kunnskapsland i verdensklasse for innovasjonsbasert næringsliv og for global virksomhet innen energi, maritime og marine næringer.* Strategi handler om å realisere ambisiøse visjoner, og det er vanskelig å finne eksempler på slike visjoner i norsk politikk. Et eksempel måtte i så fall være da Norge bestemte seg for å bli en oljenasjon. Forslaget nå er å bruke noe av den handlefrihet oljeformuen gir oss, til å bli en kunnskapsnasjon i verdensklasse innen et begrenset antall næringsklynger.

(2) Norge må bli en ledende, spesialisert kunnskapsnasjon

Ingen nasjon kan bli ledende innen særlig mange områder. Dette gjelder spesielt for små nasjoner med færre innbyggere enn en bydel i Shanghai. En næringspolitisk tiltaksliste under denne overskriften har seks punkter:

- Øke FoU-investeringene til høyeste OECD nivå
- Doble FoU innsatsen innen privat sektor
- Styrke kvaliteten på alle utdanningsnivåer
- Øke innsatsen innen etter- og videreutdanning til høyeste OECD nivå

– Deregulere forsknings- og utdanningssektoren for å oppnå bedre samspill med næringslivet
– Spesialisere forskning og utdanning mot sterke næringsklynger

Stortingets ambisjon da de vedtok Forskningsmeldingen, var over et antall år å øke FoU investeringene til gjennomsnittlig OECD nivå. Tiltak for å øke FoU innsatsen i privat sektor har nettopp blitt fremmet gjennom en nylig avgitt NOU (Hervik-utvalget). Deler av norsk skoleverk er i forfall på tross av høye totalkostnader, og etterutdanningsreformen har fått mindre tyngde i lønnsoppgjørene enn forutsatt, selv om alle parter er enige om betydning av en kompetansemessig opprustning i arbeidslivet. Mjøs-utvalget har nylig lagt frem en NOU om deregulering av høyere utdanning, men spørsmålet er om reformene går langt nok. Norges Forskningsråd kan konsentrere sine forskningsmidler mot innovasjon og næringsklynger i langt større grad enn i dag, men slike forslag er kontroversielle i et land med så sterk vekt på nøytral næringspolitikk.

(3) Norge må konsentrere sine næringsrettede virkemidler nasjonalt og regionalt til de sterkeste og mest vekstkraftige næringsklyngene

Dette punktet er kanskje der vi går lengst bort fra den næringsnøytrale næringspolitikken. Skal vi realisere de kunnskapseksternaliteter som eksisterer i sterke næringsmiljø, må vi våge å styrke disse og heller tillate at andre bedrifter får klare seg uten tilsvarende virkemidler. Samtidig må virkemidlene dreies i mer kompetansemessig retning. Det er særlig Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND) og fylkenes og kommunenes næringsmessige virkemidler som kan brukes her, men de fleste departementer har virkemidler som har stor næringsmessig betydning. Det gjelder ikke minst Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Kirke-utdannings- og forskningsdepartementet.

Fem punkter foreslås:
– Konsentrere næringsrettet FoU mot innovasjon og sterke næringsklynger
– Konsentrere regionale virkemidler mot innovasjon og sterke regionale næringsklynger
– Koble regionale næringsklynger mot internasjonale markeder og globalt ledende kompetansemiljøer
– Stimulere til økt samspill innen og mellom næringsklynger
– Utvikle logistikk og infrastruktur for å styrke verdiskapingen i regionale og nasjonale næringsklynger

De to første punktene har allerede blitt berørt under konsentrasjon av næringspolitiske virkemidler. Næringspolitikk i form av virkemidler må rettes inn der hvor det eksisterer en påviselig markedssvikt. Dette gjelder først og fremst for det ufødte bedriftsliv, for prosjekter og bedrifter i innovasjons- og kommersialiseringsfasen. Og det gjelder realisering av klyngeeffekter i form av kunnskapsmessige eksternaliteter.

Et annet virkemiddel er å skape sterkere markedsrelasjoner internasjonalt, ikke minst for små og mellomstore bedrifter, men det er nesten like viktig å sørge for at de samme bedriftene har tette relasjoner til de kunnskapsmes-

sige knutepunktene i verden innen den næringsklyngen de er del av. En offshore bedrift må f.eks. ha en relasjon til Houston miljøet for å lykkes internasjonalt. Her kan andre norske bedrifter være av nytte, sammen med kunder, leverandører, banker, konsulenter og forskningsmiljøer.

Logistikk og infrastruktur vil alltid være viktig for næringsliv, men her tenker vi først og fremst for den spesialiserte infrastruktur og den myke infrastrukturen som gjør det særlig attraktivt for bedrifter innen en bestemt næringsklynge å lokalisere seg til Norge. Bredbåndtilgang er et aktuelt eksempel, men det kan også være tilgang til engelskspråklige skoler og gode bomiljø.

(4) Norge må åpne grensene for kompetent arbeidskraft og kompetent kapital

Dersom det er kompetanse og kapital som skaper innovativt og høyproduktivt næringsliv, må vi sørge for mest mulig fri flyt av nettopp disse to hovedressursene. Det betyr å åpne grensene for kunnskapsarbeidere og industriell kapital som kan være med på å bygge det nye kunnskaps-Norge. Tesen om å beskytte oss mot utenlandsk eierskap får liten eller ingen støtte innen næringsklyngeperspektivet. Tilsvarende kan vi lære fra land som gjennom generasjoner har importert kunnskapsarbeidere til sine hovednæringer, f.eks. USA og Canada, men det handler også om å bruke det globale arbeidsmarkedet på andre områder, f.eks. ved å benytte telependling fra India.

Anbefalingene kan igjen oppsummeres i fem punkter:

- Stimulere til økt utenlandsk eierskap i norsk næringsliv
- Tilrettelegge for internasjonal nyetablering i kunnskapsbaserte næringer
- Åpne for kunnskapsinnvandring
- Harmonisere incentiver med land vi konkurrerer med
- Utvikle miljøkvaliteter som gjør det attraktivt å bo i Norge

Erfaringene fra Irland er nyttige å ta med når en tenker på hvordan et land kan utvikle kunnskapsbasert næringsliv. Her ble det satset på å få utenlandske bedrifter til å lokalisere sine kunnskapsfunksjoner til Irland, dels ved å tilby incentiver av skattemessig art, men også ved å legge forholdene til rette for bedrifter miljømessig og livskvalitetsmessig. I dag er konsentrasjonen innen IT så sterk at den irske næringsklyngen er selvforsterkende.

(5) Norge bør avvikle sitt statlige eierskap i næringslivet

Det sterke offentlige eier-engasjement i næringslivet i Norge er nærmest unikt internasjonalt sett. Dels fremkommer problemer med rolleblanding på statens hånd, og dels får Norge et stempel på seg som et land hvor det offentlige bestemmer også på områder som ellers i verden er overlatt til markedet. Dette svekker Norge som vertskap for internasjonalt næringsliv, uansett hvor mange gode enkeltbegrunnelser det kan gis for statlig eierskap i hvert enkelt tilfelle. Forøvrig har mange av de opprinnelige begrunnelsene for statlig eierskap falt bort, mens eierskapet fortsatt eksisterer.

Anbefalingslisten har fem punkter uten at det blir særlig rom for noen nyansering og drøfting her:

- Privatisere de store statsselskapene for å unngå uheldig rolleblanding
- Redusere offentlig eierskap i energisektoren for å redusere risikoekspon-

ering
- Styrke offentlig tjenesteproduksjon gjennom konkurranseutsetting
- Rendyrke en krevende offentlig kunderolle
- Styrke egenkapitalmarkedet gjennom offentlige porteføljeinvesteringer

Diskusjonen om privatisering av statlig eierskap er komplisert, særlig når vi kommer inn på de enorme eierandelene som ligger innen oljesektoren gjennom SDØE. I dag er det få gjenværende ideologiske argumenter for statlig eierskap, så det er mer et spørsmål om å etablere en enighet om omfang og metode for privatisering.

Det mye større underliggende problem er den kapitalakkumulering som har funnet sted på statens hånd i Norge, mens det private eierskapet er tilsvarende tynt. Her ville det være mye å hente ved en endring av Folketrygdsystemet, men det er også mulig å bruke skattesystemet på en annen måte enn i dag. Forslag om å overføre offentlig formue til borgerne er også en mulighet som har vært forsøkt i enkelte land. En aktuell løsning er å redusere bedriftsbeskatningen og avvikle formueskatten. Dermed reduseres også betydelige kostnader i form av skattekiler.

Det mest realistiske alternativet i Norge er sannsynligvis å finne frem til gode ordninger hvor statlig kapital kanaliseres inn i egenkapitalmarkedet gjennom porteføljeinvesteringer eller som passive minoritetsdeltakere i ulike former for private investeringsfond. Hensikten er ikke minst å styrke egenkapitalmarkedene, samt å øke tilgangen på såkorn- og venture kapital.

(6) Norge bør skape effektiv konkurranse og incentiver i alle produkt- og faktormarkeder

Dette er mer klassiske økonomiske virkemidler som økonomer av ulik avskygning kan enes om, men ikke mindre viktigere av den grunn. Seks punkter kan trekkes frem:
- Utvikle mer effektive såkorn- og venturemarkeder
- Øke fleksibiliteten og mobiliteten i arbeidsmarkedene
- Utvide konkurransepolitikken til å gjelde alle sektorer
- Håndheve en aktiv konkurransepolitikk i alle produkt- og faktormarkeder
- Styrke konkurransen på norsk sokkel
- Utvikle en aktiv reguleringspolitikk for å skape tidlige konkurransefortrinn

Punktene her handler om å skape effektive markeder, særlig for kapital og arbeidskraft. Og det er ikke bare tale om å etablere en effektiv konkurransepolitikk. Det dreier seg om håndhevingen av konkurransepolitikken. Når markeder dereguleres, kreves det andre former for virkemidler enn før. Av og til kan en snakke om en reregulering. Det er overgangen som er vanskeligst, noe som det er nok av sektorer som viser.

Listen kunne vært mye lenger, og det gjenstår utvilsomt mye arbeid når det gjelder konkretisering og iverksetting. Først og fremst handler det om et økt ambisjonsnivå og større radikalitet i virkemidler. Faren er at næringspolitikken blir så inkrementell og underlegges så mange politiske sidehensyn at virkningene blir minimale.

Referanser

Grossman, G. & Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

IMD (1999), *The World Competitiveness Handbook*, Lausanne: Real World. Real Learning.

Norman, Victor D. (1996), *Næringspolitikk og økonomisk utvikling*, Oslo: Universitetsforlaget.

Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Porter, Michael E. (1999), *Global Competitiveness Report*, Geneva: World Economic Forum.

Reve, Torger; Lensberg, Terje & Grønhaug, Kjell (1992), *Et konkurransedyktig Norge*, Oslo: Tano.

Reve, Torger & Jakobsen, Erik W. (2000), *Et verdiskapende Norge*, (under arbeid).

World Economic Forum (1999), *Global Competitiveness Report*, Geneva: World Economic Forum.

Vedlegg 11

Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet

Av Per Richard Johansen og Torbjørn Eika, Statistisk sentralbyrå[326]

1 Innledning

Ved inngangen til 1990-tallet var norsk økonomi inne i det kraftigste konjunkturtilbakeslaget etter andre verdenskrig. Fra 4. kvartal 1987 til 1. kvartal 1989 sank samlet produksjon målt ved sesongjustert BNP for Fastlands-Norge med 4,3 prosent, tilsvarende 3,5 prosent regnet som årlig rate, for så å vokse bare 1,4 prosent per år frem til 4. kvartal 1992. Deretter tok veksten seg kraftig opp, fra 4. kvartal 1992 til 1. kvartal 1998 økte BNP for Fastlands-Norge med hele 3,6 prosent per år. Gjennom 1998 falt produksjonsveksten på ny, for deretter å ta seg noe opp igjen gjennom 1999.

Den følgende analysen tar sikte på å kartlegge viktige drivkrefter bak konjunkturforløpet i perioden fra 1989 til 1999. Hovedfokuset er på konjunkturimpulser som oppsto i perioden, men også ettervirkninger av impulser fra før 1989 er forsøkt belyst. Med konjunkturimpulser menes kortsiktige svingninger i variable som påvirket, men som kan betraktes som økonomisk uavhengige av utviklingen i husholdningene og bedriftene i Fastlands-Norge. Den makroøkonomiske modellen KVARTS er benyttet til å beregne bidragene fra slike impulser til den generelle konjunkturutviklingen. For en mer utfyllende gjennomgang av den økonomiske utviklingen i denne perioden, vises det til kapittel 3 i Utvalgets rapport.

Vår analyse av 1990-tallet bekrefter hovedkonklusjonene fra en tidligere analyse av konjunkturforløpet på 1980-tallet (Statistisk sentralbyrå, 1997). Bidragene fra internasjonale produktmarkeder har fungert motsyklisk, oljeinvesteringene medsyklisk og finanspolitikken gjennomgående motsyklisk, men medsyklisk på slutten av konjunkturoppgangen. Mens den forrige analysen klarla at dereguleringen av finans- og boligmarkedene på 1980-tallet ga de sterkeste konjunkturbidragene, sitter vi i denne analysen igjen med en stor, men avtakende, uforklart restpost med negative konjunkturbidrag, som mest sannsynlig skyldes impulser som oppsto før beregningsperioden, og som det er naturlig å se i sammenheng med ettervirkningene av dereguleringene. Av nye impulser som er analysert i denne studien, synes impulsene fra renter og valutakurser å ha gitt medsykliske bidrag gjennom store deler av perioden.

Resten av artikkelen er disponert slik: I kapittel 2 gjennomgås en del sentrale begreper i konjunkturanalysen. Kapittel 3 oppsummerer resultatene fra to tidligere konjunkturstudier av norsk økonomi, henholdsvis Wettergreen (1978) og SSB (1997). Kapittel 4 gir en grov oversikt over konjunkturforløpet på 1980- og 90-tallet, basert på en metodisk tilnærming nær den som ble brukt i den første av de tidligere studiene. Hovedvekten i artikkelen ligger imidlertid på kapittel 5, som gir en mer inngående analyse av drivkrefter bak konjunktur-

326.Takk til Hilde Bjørnland, Ådne Cappelen, Steinar Holden, Knut Moum og Arent Skjæveland for innspill og forslag til forbedringer.

forløpet i perioden 1989–99, basert på en videreføring av metoden brukt i den andre av de tidligere studiene. Kapittel 6 konkluderer.

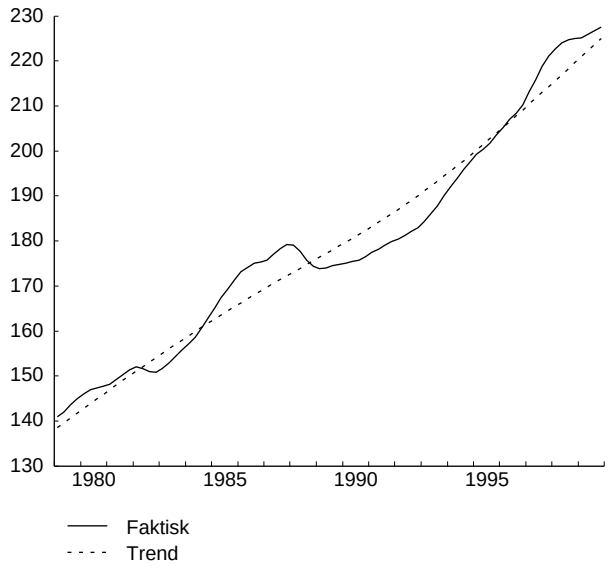
2 Konjunkturforløpet

En analyse av konjunkturbevegelser fokuserer på svingningene (syklene) i økonomiske variable, i motsetning til den mer langsiktige utviklingen (trenden) i seriene. Å innføre et slikt skille mellom sykel og trend er ikke uproblematisk, og det er ikke entydig hvordan skillet skal operasjonaliseres. Forløpet til de sentrale størrelsene i økonomien påvirker hverandre gjensidig, uansett om utviklingen skyldes konjunkturelle eller trendmessige forhold.

På den annen side, det at kortsiktige svingninger i økonomisk aktivitet kan ha virkninger for nivået på aktiviteten på lengre sikt, gjør det ekstra interessant å innføre et slikt skille. En jevn vekstbane vil kunne gi en gjennomgående høyere ressursutnyttelse (herunder lavere arbeidsledighet) og dermed sterkere økonomisk vekst over tid, enn en bane med store svingninger i aktivitetsnivået. [327] Det kan således ha realøkonomiske kostnader på lang sikt om aktivitetsnivået avviker vesentlig fra hva det er ressursmessig grunnlag for. Kostnadene oppstår både når aktivitetsnivået er for lavt og når det er for høyt. I førstnevnte tilfelle direkte, i sistnevnte tilfelle indirekte gjennom prosessen som etter hvert vil tvinge aktivitetsnivået tilbake til det som samsvarer med utviklingen i ressursgrunnlaget.

Siden formålet med det følgende er å analysere hvilke impulser som har bidratt til å trekke den økonomiske aktiviteten bort fra en jevn vekstbane, burde trenden ideelt sett beregnes slik at den reflekterer en bane som er forenlig med en stabil utnyttelse av ressursgrunnlaget. Imidlertid vil en slik bane – som nevnt – over tid kunne gi en trend som i stadig større grad vil ligge over faktisk utvikling. Metoden må derfor kunne fange opp at trenden i en viss grad trekkes ned pga. mangelfull ressursutnyttelse i foregående perioder. Dessuten må metoden kunne nyttes også til å beregne trenden i andre økonomiske variable enn samlet produksjon, slik at en kan skille ut konjunkturbevegelsene også i disse seriene. Det tilsier en metode som ikke eksplisitt knytter an til produksjonsutviklingen ved en jevn utnyttelse av ressursgrunnlaget, men mer fremstår som en glatting av den faktiske økonomiske utviklingen over en lengre periode.

327. Dette er slik KVARTS-modellen fungerer. Nå kan en ikke utelukke betydningen av lavkonjunkturer for å frigjøre ressurser til nye virksomheter («skapende ødeleggelse») eller redusere fordelingskonflikter (disiplinere lønnsdannelsen), men i alle fall i en velferdssammenheng vil det vel være vanskelig å argumentere for annet enn at dette i beste fall er positive bivirkninger av en ellers negativ hendelse.



Figur 11.1 BNP for Fastlands-Norge. Milliarder 1996-kroner per kvartal

Den metoden for beregning av trend som er valgt i denne analysen er det såkalte HP-filteret (Hodrick og Prescott, 1997). Forenklet sagt bestemmes trenden som et veid gjennomsnitt av den faktiske serien og en rett linje gjennom den faktiske serien. Med liten vekt på den rette linja vil trenden i stor grad følge den faktiske serien. Med stor vekt på den rette linja vil trenden bli nær lineær (ved først å ta den naturlige logaritmen til serien tilsvarer en rett linje en vekstbane med konstant vekstrate). [328] Den dype og langvarige lavkonjunkturen i norsk økonomi som satte inn mot slutten av 1980-tallet, gjør at det har vært nødvendig å legge stor vekt på den rette linja for å få en trend som er i rimelig samsvar med den underliggende utviklingen i ressursgrunnlaget i denne perioden (realkapitalbeholdning og befolkningen i arbeidsdyktig alder). [329]

Som referansevariabel for konjunkturforløpet nyttes konjunkturbevegelsene i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge. BNP for Fastlands-Norge tilsvarer samlet verdiskapning for Norge fratrukket verdiskapningen i oljevirksomheten og utenriks sjøfart. Grunnen til å holde de to sistnevnte sektorene utenfor referanseindikatoren er at produksjonen her kan

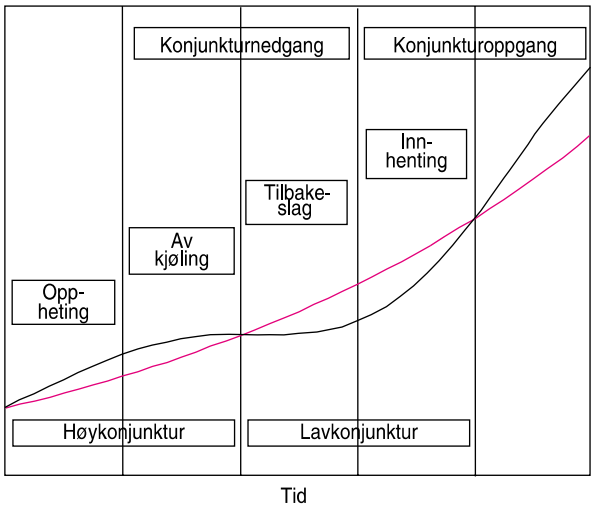
328. Mer presist består metoden i å bestemme trenden slik at summen av kvadratavvikene mellom faktisk serie og trend og kvadratavvikene av endringene i trenden fra et kvartal til det neste, blir minst mulig, idet den første kvadratsummen tillegges vekt én og den sistnevnte kvadratsummen tillegges en vekt l som gis av brukeren. Etter litt prøving endte vi med l = 40.000. Med så høy verdi, gir selv store endringer i parameteren små utslag på den beregnede trenden. Således ville en ikke få dramatisk andre resultater med l = 16.000, som grovt sett korresponderer med en verdi på 1.000 for årsdata, som er brukt som en ytterverdi av Norges Bank (2000). Verdien er imidlertid vesentlig større enn den standardverdien som nå brukes i mange analyser og som Hodrick og Prescott (1997) anbefalte for trendberegning på amerikanske kvartalsvise BNP-tall (l = 1.600).

329. Med en trend som reflekterer en stabil utnyttelse av ressursgrunnlaget, blir avviket fra trend et mål på det såkalte «produksjonsgapet». Frøyland og Nymoen (2000) diskuterer ulike metoder – inkl. HP-filter – for å beregne produksjonsgapet for norsk økonomi.

vise store svingninger uten at det i særlig grad påvirker utnyttelsen av arbeidskraft og kapital utenfor sektoren selv. Forskjellen i konjunkturforløp mellom de to seriene er imidlertid ikke betydelig.

For å fjerne kortsiktige, tilfeldige utslag i seriene og gi et klarere visuelt bilde er kvartalstallene som ligger til grunn for figurer og tabeller i denne analysen, glattet med et fem kvartalers glidende, veid gjennomsnitt.

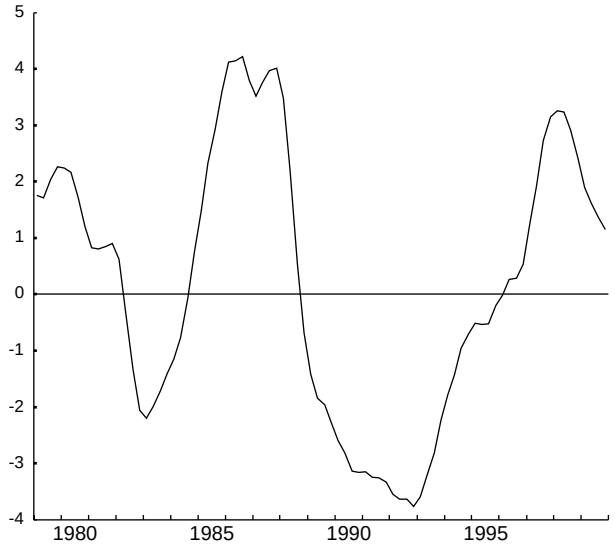
Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge over perioden 1979–99 er vist i figur 11.1. Figuren viser også den beregnede trenden. Den vil, som tidligere nevnt, avhenge av hvor stor vekt en har lagt på at den skal ha et glatt forløp. Sett på bakgrunn av at en rettlinjet, stigende trend innebærer at den prosentvise veksten avtar, ser en klart at den beregnede trendveksten var avtakende gjennom 1980-tallet. Fra 3 prosent i 1980 falt trendveksten på årsbasis til i underkant av 2 prosent i 1989. Deretter tok den beregnede trendveksten seg opp til i underkant av 2,5 prosent gjennom 1990-tallet. Selv en så glatt trend som vi her legger til grunn, viser altså en ganske stor variasjon i underliggende vekst.



Figur 11.2 Konjunkturfaser, stilisert

Konjunkturbevegelsene framkommer som svingningene i faktisk serie rundt den beregnede trenden. Med utgangspunkt i det stiliserte eksemplet i figur 11.2 kan vi definere de ulike konjunkturfasene:

– *Lavkonjunktur* er periodene der faktisk serie ligger under trenden, dvs. der avviket er negativt, mens *høykonjunktur* er det motsatte.
– *Konjunkturbunnene og -toppene* nås der tallverdien av avviket mellom faktisk serie og trend er størst. I disse punktene er den faktiske veksten lik den trendmessige veksten.
– *Konjunkturnedgang* er periodene regnet fra konjunkturtopp til konjunkturbunn. Tilsvarende regnes *konjunkturoppgang* som periodene fra konjunkturbunn til konjunkturtopp.



Figur 11.3 Konjunktursvingninger i BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent

Tabell 11.1: Konjunkturfaser for BNP for Fastlands-Norge 1980–99

Fra	Til		Opp/ned	Høy/lav	
80.1	82.1		Konjunkturnedgang	Høykonjunktur	Avkjøling
82.2	83.1	= Bunn	»	Lavkonjunktur	Tilbakeslag
83.2	84.3		Konjunkturoppgang	»	Innhenting
84.4	86.3	= Topp	»	Høykonjunktur	Oppheting
86.4	88.3		Konjunkturnedgang	»	Avkjøling
88.4	92.4	= Bunn	»	Lavkonjunktur	Tilbakeslag
93.1	96.1		Konjunkturoppgang	»	Innhenting
96.2	98.1	= Topp	»	Høykonjunktur	Oppheting
98.2			Konjunkturnedgang	»	Avkjøling

I tillegg til disse begrepene har vi i figuren innført fire andre som beskriver de ulike kombinasjoner av høy-/lavkonjunktur og konjunkturopp-/-nedgang som kan forekomme.

Siden alle konjunkturfasene karakteriserer utviklingen i faktisk serie i forhold til trenden, får vi et klarere bilde av dem ved å se på avviket mellom den faktiske serien og trenden. Det prosentvise avviket fra trenden for BNP for Fastlands-Norge for årene 1979–99 er vist i figur 11.3.

Karakteriseringen av de ulike fasene for BNP for Fastlands-Norge på 1980- og 1990-tallet ved hjelp av de ulike begrepene er oppsummert i tabell 11.1. Merk at andre metoder for beregning av trenden kan gi andre tidsavgrensninger for de ulike konjunkturfasene.

Denne måten å definere konjunkturtopper og -bunner på er ikke det samme som en klassifisering etter når faktisk serie på nivåform når et topp-

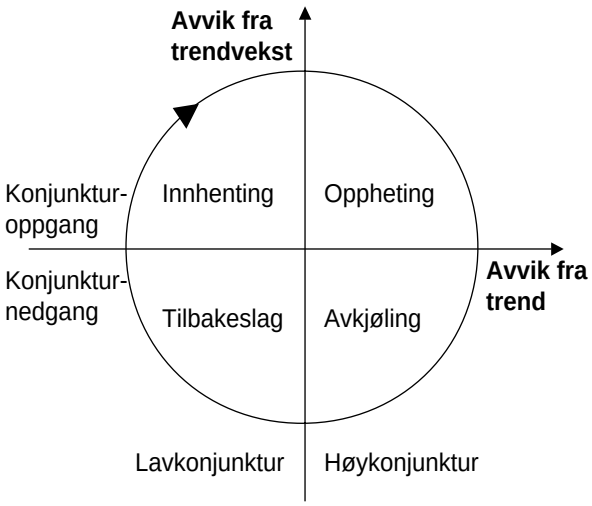
eller bunnpunkt [330] . Figur 11.1 viste at faktisk serie for BNP for Fastlands-Norge nådde toppen så sent som i 4. kvartal 1987, og den etterfølgende bunnen allerede i 1. kvartal 1989. Vår metode innebærer at periodene fra 3. kvartal 1986 til 4. kvartal 1987 og fra 1. kvartal 1989 til 4. kvartal 1992 – tross vekst – var å regne som perioder med konjunkturnedgang. Det betyr at produksjonsveksten i disse periodene tilskrives vekst i ressursgrunnlaget, mens utnyttelsen av ressursgrunnlaget derimot falt.

Vår kunnskap om norsk økonomi, slik den er nedfelt i SSBs makroøkonomiske modeller, tilsier at problemet med konjunktursvingninger er knyttet til periodene hvor produksjonen er langt unna sin likevektsverdi (hos oss representert ved trendverdien), dvs. hvor konjunkturavvikene er store. Ifølge modellen er det ingen problemer med sterk økonomisk vekst, så lenge det er ledige ressurser å ta av. Det er først når det begynner å butte, når ressursene begynner å bli fullt utnyttet, at problemene blir større jo sterkere veksten er. Det betyr at en kraftig konjunkturoppgang først blir et problem når veksten truer med å føre økonomien utover hva det er ressursmessig grunnlag for. Og er man først i en situasjon med sterkt press på ressursene, er det ikke tilstrekkelig at veksten avtar, presset kan bare reduseres ved at produksjonen vokser svakere enn ressursgrunnlaget, slik at faktisk produksjon nærmer seg trenden.

Dette tilsier at det er perioder med markert høy- og lavkonjunktur (stor absolutt-verdi på konjunkturavviket) som burde stå i fokus for en analyse av konjunkturforløpet. Likevel ser vi i det alminnelige mediebildet at fokus i større grad er på om produksjonsveksten er sterk eller ikke, dvs. på styrken i konjunkturoppgangene og -nedgangene. Det kan være flere grunner til dette.

Et høyt nivå på ledigheten er ille for de som rammes (og for samfunnet som opplever at ressurser står ubrukt), men en sterkt stigende ledighet gjør alle mer utrygge. Det kan være at det først er når veksten endrer seg at forventningene endres, og at det som før så solid ut ikke gjør det lenger. Og det kan være at perioder med spesielt sterk – eller svak – vekst innebærer større reallokeringer av ressurser og omfordelinger av inntekter mellom aktørene på mikronivå, enn det en får i perioder der veksten er mer gjennomsnittlig, men uten at hastigheten som disse endringene skjer med uten videre kan avleses i makroøkonomiske variable. Det kan også være andre forhold ved sterk vekst som ikke fanges opp av makrotall, slik som nasjonalregnskapet, og dermed ikke av modellene. Et eksempel er slurv innenfor byggebransjen pga. tidsnød, dårlig kvalitetskontroll i banker når utlånsvolumene øker sterkt, etc. Dette er forhold som kan innebære ikke bare privatøkonomiske, men også samfunnsøkonomiske tap, men som ikke lett vil kunne påvises i makroøkonomiske analyser.

330.Det amerikanske National Bureau of Economic Research nytter en metode som i praksis tar utgangspunkt i nivået på BNP når det fastlegger konjunkturfaser i USA. I Europa ville en slik metode gitt en sammenhengende konjunkturoppgang i store deler av etterkrigstiden, og inndeling basert på konjunkturavvik er derfor mer hensiktsmessig. En slik inndeling nyttes vanligvis også i anvendte akademiske analyser av konjunkturforløp.



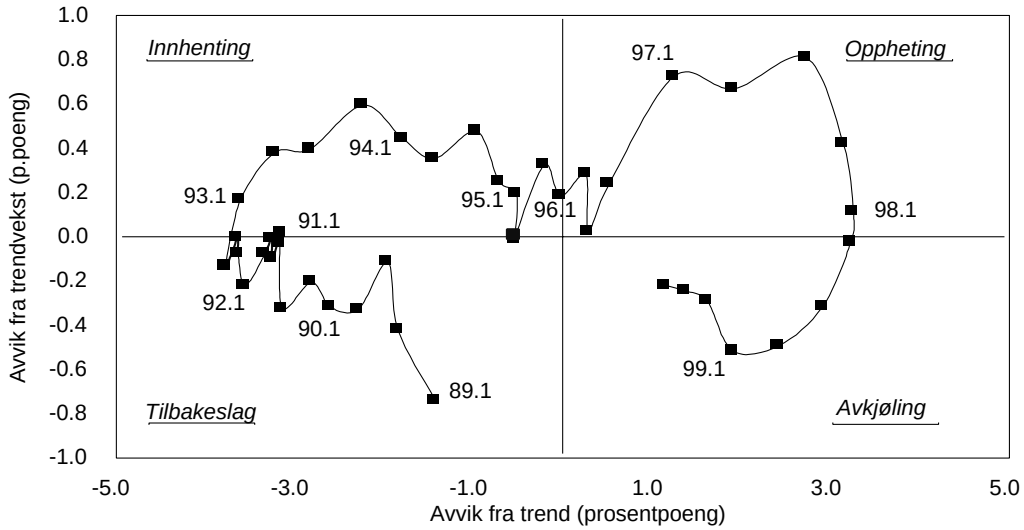
Figur 11.4 Fasediagram for et stilisert konjunkturforløp

For å samtidig fange opp både størrelsen på konjunkturavviket og styrken i konjunkturoppgangene/-nedgangene skal vi i analysen nytte et fasediagram, som måler nivået på konjunkturavviket langs den vannrette aksen og vekstraten (regnet som avvik fra trendveksten) langs den loddrette aksen, jf. figur 11.4. Til venstre for den loddrette aksen er økonomien i en lavkonjunktur, til høyre i høykonjunktur. Nedenfor den vannrette aksen er økonomien i konjunkturnedgang, ovenfor er den i oppgang.

Figur 11.4 viser en stilisert sykel, der fasene gjentar seg selv med faste mellomrom (i virkeligheten viser selvsagt ikke syklene slik regelmessighet). Jo større radius sykelen har, jo større er konjunkturutslagene, enten vi nå skulle ønske å fokusere på nivå eller vekst. En økonomi med små konjunkturutslag vil altså bevege seg i en liten «sirkel» rundt origo.

Et fasediagram for konjunkturforløpet for BNP for Fastlands-Norge i årene 1989–99 er vist i figur 11.5. Figuren er basert på kvartalsdata, og 1. kvartal i hvert av årene er avmerket.

Vi ser av figuren at norsk økonomi lå an til en myk landing gjennom 1994–96, da produksjonsnivået nærmet seg sin trendverdi samtidig som produksjonsveksten kom gradvis ned mot trendveksten. Denne tendensen ble imidlertid markert brutt tidlig i 1997 (som tidligere nevnt er alle figurer/tabeller i denne analysen basert på glattede, sesongjusterte tall, ifølge ikke-glattede tall skjedde det markerte bruddet i 2. kvartal 1997).



Figur 11.5 Konjunkturfaser 1989–99

3 Tidligere analyser av konjunktur- impulser i norsk økonomi

Statistisk sentralbyrå har også tidligere utført analyser av konjunkturforløpet til norsk økonomi. Wettergreen (1978) analyserte konjunkturmønsteret i norsk økonomi for perioden fra slutten av 1950- til slutten av 1970-tallet. Analysen var basert på ulike typer korttidsstatistikk, idet kvartalsvise nasjonalregnskapsdata manglet for siste del av perioden. Metoden besto blant annet i en systematisk undersøkelse av faseforskyvninger (graden av ledelse og etterslep i tid) mellom de ulike seriene i forhold til konjunktursvingningene i industriproduksjonen, som ble brukt som referanseindikator. Analysen klarla at konjunkturbølgene i norsk økonomi i denne perioden stort sett var drevet fra utlandet via virkningene på norske eksportvareproduksjon og -priser, særlig for industrielle råvarer og halvfabrikata. Eventuelle virkninger via internasjonale renter og valutakurser ble blokkert, siden vi i Norge hadde både renteregulering og regulering av valutamarkedene (herunder faste valutakurser).

Konjunkturmønsteret var preget av at de fleste industrilandene i større eller mindre grad fulgte hverandre konjunkturmessig, med USA som klar leder. Bølgelengden (fra topp til topp, eller bunn til bunn) lå på mellom 2 og 5 år, med et gjennomsnitt på rundt 4 år. Konjunkturimpulsene fra utlandet bredte seg først til norsk vareeksport, som pga. stort innhold av konjunkturfølsomme råvarer og industrielle halvfabrikata, reagerte i forkant av den samlede internasjonale markedsveksten. Etter hvert som eksportprisene – og dermed også lønnsomheten – ble påvirket, bredte de seg videre til eksportindustriens investeringer og dermed til den arbeidsintensive investeringsvareproduksjonen. Dette påvirket i neste omgang sysselsetting, arbeidsledighet, lønn og privat konsum og dermed også investeringene i hjemmeorienterte næringer. På grunn av stort importinnhold i konsumet ble tilbakevirkningen på norsk produksjon begrenset. Perioden var dessuten gjennomgående preget av stram finanspolitikk og bruk av direkte reguleringer (kreditt, byggeløyver,

mv.) som holdt etterspørselsoverskuddet (skapt av pengerikelighet etter krigen, og en systematisk lavrentepolitikk i årene etter) i sjakk, på en slik måte at samlet produksjon utviklet seg forholdsvis jevnt. Alt i alt innebar dette at samlet produksjon i Norge slepte etter samlet produksjon internasjonalt, samtidig som konjunkturutslagene var klart mindre enn i andre industriland.

Wettergreens analyse munnet ut i et spørsmål om fremveksten av oljesektoren utover på 1970-tallet var i ferd med å endre konjunkturmønsteret for norsk økonomi. Tegnene på at det tradisjonelle konjunkturmønsteret var i ferd med å brytes, ble bare mer tydelige i årene som fulgte. Konjunktursvingningene ble i Norge på 1980-tallet langt kraftigere enn de hadde vært i tiårene før. Samlet produksjon svingte nå mer enn industriproduksjonen, og mer enn hos våre handelspartnere. Konjunkturbølgene i Norge var i tillegg i ufase med utlandet. Dette representerte et klart brudd med etterkrigstidens konjunkturmønster, og pekte mot at svingningene hadde sitt opphav internt i norsk økonomi, og ikke lenger i hovedsak reflekterte internasjonale konjunkturbevegelser.

Dette var bakgrunnen for SSBs neste konjunkturhistorieprosjekt, som tok for seg utviklingen i perioden 1973–93. Prosjektet besto av en rekke delprosjekter, publisert i separate artikler; en kort oversikt med referanser er gitt i Statistisk sentralbyrå (1997). Analysene klarla at selv om en fortsatt kunne se spredte spor av det tradisjonelle konjunkturmønsteret beskrevet overfor, ble utviklingen helt dominert av sjokk knyttet til viktige strukturendringer i norsk økonomi i denne perioden. Foruten fremveksten av oljesektoren hadde disse sjokkene sammenheng med den omfattende deregulering av bygge-, bolig-, kreditt- og valutamarkedene samt avviklingen av lavrentepolitikken (herunder virkningen av endringer i beskatningen av renteinntekter/-utgifter) som fant sted i denne perioden.

Det metodiske grunnlaget for analysen var i løpet av 1980-tallet vesentlig forbedret i forhold til den første analysen. For det første hadde en fått sammenhengende kvartalsvise nasjonalregnskapsdata tilbake til 1967. For det andre hadde dette gjort det mulig å etablere en makroøkonomisk modell, KVARTS, som fanget opp viktige trekk ved norsk økonomi og som ved dynamisk simulering viste seg å reprodusere den samlede økonomiske utviklingen gjennom perioden på en rimelig god måte. Mens Wettergreen (1978) måtte nøye seg med å studere graden av samvariasjon mellom konjunktursyklene i de ulike seriene, kunne en nå bruke modellen til å analysere hvordan konjunkturimpulsene fra utvalgte variable (som ble betraktet som eksogene i forhold til konjunkturutviklingen i BNP for Fastlands-Norge) virket inn på konjunkturforløpet.

Dette ble gjort gjennom en serie med partielle, kontrafaktiske beregninger over perioden 1973–93, der de eksogene variablene fulgte sine trendmessige baner – dvs. baner der konjunkturimpulsene var rensket ut – i stedet for sine faktiske baner. Ved å sammenligne de faktiske og kontrafaktiske banene, kunne en beregne hvor stor del av konjunkturutslagene i f.eks. BNP for Fastlands-Norge som partielt sett skyldtes hver av de eksogene konjunkturimpulsene. [331]

I alt gjennomførte en fem uavhengige sett med beregninger: Virkninger av impulsene fra eksportmarkedene (jf. «det tradisjonelle» konjunkturmøn-

steret), utbyggingen av oljesektoren (investeringer, produksjon), deregulerin-gen av bolig-, kreditt- og valutamarkedene, finanspolitikken, samt bidragene fra de økonometriske feilleddene i modellens enkeltrelasjoner. [332] En sammenfatning av hovedresultatene er gjengitt i tabell 11.2. Siden beregningene var partielle, lar resultatene seg ikke uten videre summere.

Tabell 11.2: Bidrag til konjunkturutslagene i BNP for Fastlands-Norge

Gjsn. abs. prosentavvik fra trend	1973–1982	1983–1993
Faktisk avvik	0,8	3,3
Partielle bidrag fra:		
Eksportmarkedene	0,2	-0,5
Oljevirksomheten	0,2	0,9
Dereguleringene	-	1,2
Finanspolitikken	-0,3	0,0
Feilledd	-0,4	0,6

Kilde: Johansen (1996).

Tabellen viser for det første at de sykliske utslagene (målt ved absoluttverdien av prosent-avviket fra trend) i den siste delen av analyseperioden var vesentlig sterkere enn i første del, med gjennomsnittlig 3,3 mot 0,8 prosents avvik. Dernest at mens konjunkturimpulsene via eksportmarkedene bidro til å forsterke konjunkturutslagene i BNP for Fastlands-Norge i første delperiode, bidro de til å dempe utslagene i andre delperiode. Forskjellen er egentlig mer dramatisk enn det tabellen viser, idet utviklingen i eksportmarkedene bidro kraftig medsyklisk også i 1983; inkluderes 1983 i første delperiode vil en således finne at bidraget fra eksportmarkedssyklen alene nesten tilsvarte det sykliske utslaget i BNP, mens det motsykliske bidraget i andre delperiode blir tilsvarende sterkere.

Tabellen viser også at oljevirksomheten bidro til å forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi, i andre delperiode med gjennomsnittlig hele 0,9 prosentpoeng. Det største bidraget i denne delperioden kom imidlertid fra dereguleringene, med 1,2 prosentpoeng. Finanspolitikken, som bidro motsyklisk i første delperiode, ga i gjennomsnitt ingen sykliske bidrag i andre delperiode. Den detaljerte analysen viste imidlertid at dette gjennomsnittet dekker over at finanspolitikken i noen år virket motsyklisk, i andre medsyklisk.

Den siste beregningen viser at den delen av utviklingen i de ulike variablene som fanges opp av feilleddene i modellen, bidro til å dempe konjunktu-

331.For å sikre en rimelig trendmessig utvikling i de eksogene variablene både i begynnelsen og slutten av beregningsperioden, startet trend-beregningene i 1967 samtidig som seriene ble forlenget med prognoser frem til 2010 før trenden ble beregnet.

332.Det ble også gjennomført en beregning av inntektspolitikken, men den omfattet skift i variable som også inngår i de andre beregningene. Den kan dermed ikke nyttes i en delvis «dekomponering» av konjunkturavvikene. For referanser for alle beregningene vises det til litteraturlista i SSB (1997).

rutslagene i første delperiode, og til å forsterke utslagene i andre. Slik relasjonene i modellen er tallfestet skal disse feilleddene enkeltvis være «hvit støy», dvs. at de ikke skal vise noe «konjunkturforløp». Når de likevel ga beregnede bidrag til konjunkturutviklingen, må det skyldes samspilleffektene mellom dem når modellen simuleres i sin helhet. Dette tyder på at det kan være konjunkturmekanismer som ikke fanges opp av enkeltrelasjonene. Spesielt kan det være grunn til å mistenke at dereguleringene hadde mer omfattende virkninger på norsk økonomi enn det beregningene fanget opp.

Spørsmålet om et evt. nytt, stabilt *konjunkturmønster* for norsk økonomi forble bare delvis besvart, til det var utviklingen i den andre delperioden i for sterk grad dominert av dereguleringene som skjedde på 1980-tallet. Dereguleringene var opplagt en engangshendelse som ikke i seg selv kan være del av et varig mønster. Men de kan ha endret økonomiens virkemåte på en slik måte at et nytt mønster har oppstått. Beregninger på KVARTS-modellen viser f.eks. at dereguleringene har ført til økte multiplikatorer for norsk økonomi (Hove og Eika, 1994). Det betyr at finanspolitikken virker sterkere enn før, både når den brukes motsyklisk, men også når den fungerer medsyklisk. På den annen side har også rentefølsomheten i norsk økonomi økt, og det reiser spørsmålet om renteutviklingen gjennomgående vil virke til å dempe eller forsterke konjunktursvingningene. En skulle f.eks. vente at virkningene fra den internasjonale renteutviklingen skulle bidra til å dempe konjunkturimpulsene fra internasjonal økonomi via eksportmarkedene. I denne sammenheng er det også nødvendig å trekke inn virkninger på valutakursutviklingen. Endelig er det grunn til å peke på at oljevirksomheten gjennom hele perioden 1973–93 bidro til å forsterke konjunkturutslagene. Med økte multiplikatorer og lavere importandel i oljeinvesteringene enn det en hadde på 1970-tallet, er det grunn til å anta at oljeinvesteringene har kommet inn som en helt avgjørende konjunkturfaktor for norsk økonomi.

Som nevnt vil hovedvekten i denne artikkelen ligge på en analyse av konjunkturutviklingen 1989–99 basert på en videreutvikling av metoden benyttet i den sistnevnte analysen. Som en bakgrunn, skal vi imidlertid først gi en grov oversikt over konjunkturutviklingen på 1980- og 90-tallet, basert på noe som mer framstår som en forenkling av metoden i den førstnevnte analysen.

4 Trekk ved konjunkturforløpet de siste tyve årene

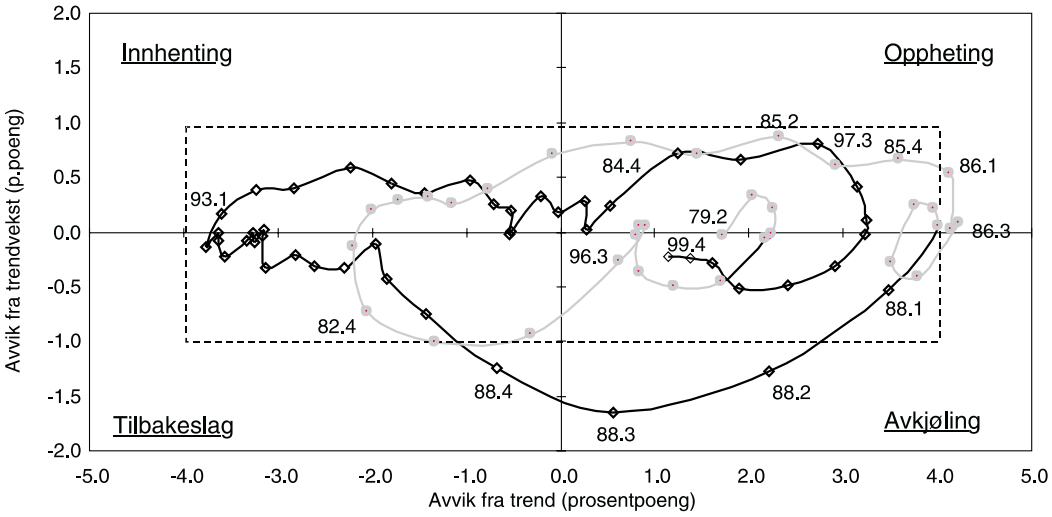
De ulike konjunkturfasene for BNP Fastlands-Norge de siste tyve årene ble gjennomgått i kapittel 2. Figur 11.3 viser at høykonjunkturen midt på 1980-tallet og den etterfølgende lavkonjunkturen var markerte, sett i forhold til høykonjunkturene ved inngangen til 1980-tallet og i siste halvdel av 1990-tallet. Det gjennomsnittlige absolutte konjunkturavviket (absoluttverdien av det prosentvise avviket mellom faktisk serie og trendserien) i perioden 1984–94, som synes å tilsvare en full sykel, var på 2,6 prosent. Til sammenligning viste tabell 11.2 et gjennomsnittlig avvik på bare 0,8 prosent for perioden 1973–82 (mot 3,3 prosent for perioden 1983–93, men dette var basert på gamle nasjonalregnskapsdata og en noe stivere trend). For 1989–99 er det gjennomsnittlige avviket 2,1 prosent. [333]

Det synes rimelig å karakterisere konjunkturutviklingen fra midten av 1980-tallet til et stykke ut på 1990-tallet som «ekstrem» i norsk etterkrigshistorie. Er det deler av denne perioden som utpeker seg som særlig spesielle i konjunkturmessig sammenheng? Et bilde på det kan vi få ved å tegne fasediagrammet for hele perioden, slik vi gjorde for siste delen av perioden i figur 11.5. For å skille de ulike konjunkturbølgene fra hverandre, er observasjonene i to periodene 1979.2–87.4 og 1988.1–99.4 markert med ulike linjer og symboler i figur 11.6.

I tillegg til selve kurven viser figuren et rektangel som angir et intervall på 4 prosent langs den vannrette aksen og 1 prosent langs den loddrette aksen. Nesten alle observasjonene faller innenfor dette rektangelet. Vi ser at den perioden som først og fremst skiller seg ut er kvartalene 1988.2–4, og da ved at det negative vekstavviket var spesielt stort i tallverdi, dvs. at økonomien gjennom en kraftig konjunkturnedgang beveget seg meget raskt fra høykonjunkturfasen over til lavkonjunkturfasen. [334] Også nivåavviket under høykonjunkturen i 1986.1–3 skiller seg ut.

333.Som tidligere nevnt, må en legge stor vekt på å jevne ut endringene i vekstraten for trenden for å unngå urimelig lav trendvekst i BNP for Fastlands-Norge på slutten av 1980-tallet. Både det at det nå foreligger nasjonalregnskapstall for årene 1994-99 (regnskapstallene for 1998 og 1999 er foreløpige), og at regnskapstallene for de foregående årene er revidert, gjør imidlertid at en har kunnet redusere vekten på jevn trendvekst i forhold til den forrige analysen (SSB, 1997). Det er alle disse tre forholdene (reviderte data, nye data og lavere vekt på glatt trend) som – sammen med oppdaterte prognoser for årene fram til 2010 – har ført til lavere trendavvik i forhold til de en beregnet i den forrige analysen. Når det gjelder vendepunktene er også de noe endret, det anslås nå (jf. tabell 11.1) at konjunkturtoppen ble nådd i 1986.3 (mot anslått 1986.1 i forrige analyse) og konjunkturbunnen i 1992.4 (mot 1992.1 i forrige analyse). Tidspunktet der serien for konjunkturavviket skjærer gjennom trenden (overgangen fra høykonjunktur til lavkonjunktur) er imidlertid det samme som tidligere anslått, 1988.4.

334.Innføringen av lønnsreguleringsloven våren 1988 kan ha bidratt til den sterke nedgangen. Tidligere studier (Eika og Johansen, 1991) viser riktig nok at loven fikk forholdsvis moderat virkning på lønnsveksten (først og fremst besto effekten i en «forskuttering» av virkningene av den etterfølgende lavkonjunkturfasen på lønnsdannelsen). Det som ikke ble undersøkt, og som det heller ikke er testet for i modellen, var om lønnsloven påvirket aktørenes adferd på annen måte, f.eks. gjennom et negativt skift i forventet framtidig inntekt, noe en skulle vente ville påvirke deres konsum- og investeringsadferd.



Figur 11.6 Fasediagram for BNP Fastlands-Norge 1979.2–1999.4

Det vil være for plasskrevende å gi en tilsvarende gjennomgang av alle andre makroøkonomiske variable som er av interesse i konjunktursammenheng. I stedet gir figur 11.7 en forenklet oversikt over konjunkturfasene for en rekke variable. Variablene er ordnet i rekkefølge etter graden av ledelse eller etterslep i tid på BNP for Fastlands-Norge (se nedenfor). Kvartaler der seriene ligger over trenden (høykonjunktur) er markert med mørke felt og kvartaler der seriene ligger under trenden (lavkonjunktur) med lyse felt. Konjunkturbunner og -topper er markert med hhv. B og T, mens b og t markerer tendenser til sykler som ikke er sterke nok til at serien skifter plassering i forhold til trenden.

Figuren klargjør (men forklarer ikke) hvorfor høykonjunkturen midt på 1980-tallet ble så markert: Høykonjunkturen omfattet alle BNP-komponentene som er vist i figuren, med unntak av serien for offentlig konsum (selv om også den viste tegn til lokal «høykonjunktur» i 1987) og eksport fra Fastlands-Norge. Det samme gjelder for den påfølgende lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet, den omfattet alle seriene med unntak av offentlig konsum og investeringer, oljeinvesteringer og eksport fra olje og sjøfart. Tilsvarende for høykonjunkturen på slutten av 1990-tallet, den omfattet alle seriene med mulig unntak for samlet eksport og boliginvesteringer. Denne sterke graden av sammenfall i tid finner vi ikke på første del av 1980-tallet, noe som samsvarer med konklusjonene fra Wettergreen (1978), nemlig at konjunkturutslagene i norsk økonomi ofte ble dempet ved at de ulike BNP-komponentene var i ulike konjunkturfaser.

Figur 11.7 Oversikt over konjunkturfaser for utvalgte variable. Variablene er sortert etter antall kvartaler med etterslep på BNP Fastlands-Norge (minus betyr ledelse)

Mens Wettergreen (1978) beregnet graden av ledelse og etterslep ved å sammenligne antall måneder mellom bunn- og/eller toppunkter i hver serie med tilsvarende punkter i referanseserien, skal vi bruke en enklere metode, basert på korrelasjonen mellom konjunkturavvikene i hver serie og avviket for BNP for Fastlands-Norge, jf. tabell 11.3.

I første kolonne i tabellen er det vist samtidig korrelasjon mellom konjunkturavvikene for hver enkelt serie og avviket for BNP Fastlands-Norge. Av de viste variablene var samvariasjonen sterkest for arbeidsledigheten (invertert), privat konsum og investeringene i fastlandsbedriftene. Også for de øvrige arbeidsmarkedsvariablene og for de boligrelaterte variablene, har det vært høy, positiv samvariasjon.

Tabell 11.3: Sykliske egenskaper ved utvalgte konjunkturindikatorer

	Korrelasjon/etterslep med BNP Fastl.-Norge			Sykellengde
	Samt. korr.	Max korr.	Etterslep (kv)	(år)
Oljepris i USD	-0,11	0,60	-23	16
Offentlig konsum	-0,15	0,60	-18	11
Oljeinvesteringer	0,11	0,67	-9	7
Eksport fra olje og sjøfart	-0,16	0,39	-8	9
Pengemarkedsrente i utlandet	-0,51	-0,59	-4	10
Hush. disp. realinntekt	0,55	0,67	-4	10
Reallønn (BNP-deflatert)	0,54	0,56	-2	7
Eksportmarkedsindikator	0,51	0,52	-1	6
BNP Fastlands-Norge	1,00	1,00	0	10
Bto. produkt industrien	0,93	0,93	0	10
Lagerendring/BNP	0,58	0,58	0	6
Investeringer fastl.bedrifter	0,94	0,94	0	10
Privat konsum	0,94	0,94	0	9
Import i alt	0,56	0,56	1	9
- Arbeidsledighetsraten	0,95	0,97	1	10
Realrenter i utlandet	-0,32	-0,33	1	9
Reallønn (KPI-deflatert)	0,66	0,73	2	8
Timeverk	0,85	0,94	3	10
Boliginvesteringer	0,70	0,77	3	11
Sysselsetting	0,86	0,97	3	10
Real-boligpris	0,79	0,93	4	12
Arbeidsstyrken	0,76	0,97	4	10
Realrenter i Norge	-0,18	-0,21	4	4
Offentlige investeringer	0,12	0,37	6	9
Konsumpriser i utlandet	-0,17	-0,32	6	12
Pengemarkedsrente i Norge	0,04	0,53	9	10

Tabell 11.3: Sykliske egenskaper ved utvalgte konjunkturindikatorer

	Korrelasjon/etterslep med BNP Fastl.-Norge			Sykellengde
	Samt. korr.	Max korr.	Etterslep (kv)	(år)
Timelønn	0,11	0,74	10	15
Eksport fra Fastlands-Norge	0,00	0,28	11	4
Prisdeflator BNP Fastl.-Norge	-0,11	0,76	11	15
Trad. Eksportvarepriser	0,02	0,68	12	8
Importpriser	0,17	0,37	12	>24
Konsumpriser	-0,36	0,65	13	11

For de fleste variablene kan en imidlertid oppnå høyere samvariasjon ved å forskyve seriene i tid. Det innebærer at konjunktursykelen i disse seriene har vist tendens til enten å lede eller slepe etter sykelen i BNP for Fastlands-Norge. Den maksimale samvariasjonen er vist i andre kolonne, og antall kvartaler etterslep som gir denne maksimale samvariasjonen er vist i tredje kolonne. Negativt etterslep betyr at serien gjennomgående har ledet på BNP Fastlands-Norge. Både i tabell 11.3 og figur 11.7 er variablene ordnet i rekkefølge slik at de viser økende etterslep nedover i tabellen.

Det framgår at konjunkturfasene for privat konsum, investeringer i fastlandsbedrifter og (med lav koeffisient) lagerinvesteringene gjennomgående har falt sammen med fasene for BNP Fastlands-Norge, mens arbeidsledigheten og importen gjennomgående har slept etter med ett kvartal. Deretter følger reallønn (KPI-deflatert) med to kvartalers etterslep, utførte timeverk, sysselsetting og boliginvesteringer med tre kvartaler, og arbeidsstyrken og realboligprisen med fire kvartaler. I den motsatte enden leder eksportmarkedsindikatoren med ett kvartal, reallønna (BNP Fastlands-Norge-deflatert) med to kvartaler, husholdningenes disponible realinntekt med fire kvartaler og oljeinvesteringene med ni kvartaler.

Ved hjelp av korrelasjonsberegninger kan en også anslå den gjennomsnittlige lengden på en hel sykel. [335] Av fjerde kolonne i tabell 11.3 framgår det at sykelen for flertallet av variablene i perioden 1979–99 har hatt en lengde på rundt (i underkant av) 10 år. Unntaket er først og fremst eksport fra Fastlands-Norge, lagerinvesteringer og eksportmarkedsindikatoren, der sykelen har hatt en varighet på 4–6 år, noe som grovt sett er i samsvar med det som i kapittel 3 ble kalt det «tradisjonelle konjunkturmønsteret» for norsk økonomi.

En må være varsom med å trekke slutninger om et bestemt mønster basert på slike korrelasjonsberegninger. Tallrike studier viser at resultatene er svært følsomme for metoden som nyttes ved trendberegningen. [336] I vårt tilfelle er de også følsomme for valg av periode. Med dette forbeholdet kan det synes som om den større grad av sammenfall i tid som vi poengterte som en

335.Dette gjøres enklest ved å forskyve serien i tid med ett og ett kvartal og se hvordan den forskjøvete serien samvarierer med den opprinnelige serien på ett hvert tidspunkt. Ved å beregne hvor mange kvartaler serien må forskyves med før samvariasjonen (korrelasjonskoeffisienten) passerer 0 og deretter multiplisere antallet med 4 får en et anslag på lengden på en hel konjunktursykel.

side ved de sterke konjunkturbevegelsene fra midten av 1980-tallet i forbindelse med drøftingen av figur 11.6, først og fremst reflekterer at syklene har blitt lengre, framfor at hver enkelte serie har blitt mer synkroniserte med BNP Fastlands-Norge. Det synes altså som om konjunkturbevegelsene har blitt mer *persistente* , dvs. at de ikke dempes så raskt som tidligere. Dette kan ha sammenheng med den deregulerингen som har funnet sted i perioden; det virker rimelig at en økonomi der markedsmekanismen (endringer i relative priser) regulerer den økonomiske aktiviteten, kan vise større persistens enn en økonomi der offentlige reguleringsmekanismer i større grad setter skranker for aktiviteten. [337] Denne konklusjonen synes også understøttet av beregninger på KVARTS-modellen, som viser at norsk økonomi etter deregulerингene reagerer både sterkere og mer langvarig på økonomiske sjokk, jf. Hove og Eika (1994).

5 En dekomponering av konjunktur- impulsene på 1990-tallet

a Opplegget for analysen

I dette kapitlet skal vi ved hjelp av en makroøkonomisk modell (KVARTS), beregne virkningen på konjunkturavvikene for BNP for Fastlands-Norge av at utvalgte variable av betydning for norsk økonomi fulgte sin faktiske utvikling i stedet for en trendmessig utvikling. Spørsmålet er rett og slett hvilke bidrag disse impulsene ga til konjunkturforløpet. Det er altså ikke noe krav at de trendmessige banene rent faktisk skulle ha vært mulige å realisere. En nærmere beskrivelse av KVARTS-modellen er gitt i boks 11.1.

Modellberegningene er gjennomført for perioden 1989–99. Valget av 1989 som startår har bakgrunn i at mange økonomiske variable (herunder BNP for Fastlands-Norge) synes å ha ligget nær sin trendverdi ved inngangen til dette året, dermed reduseres problemet med at de kontrafaktiske banene for de ulike variablene starter fra et annet nivå enn de faktiske. For å få bedre anslag er trendene til de ulike variablene gjennomgående beregnet for perioden 1973–2010, i det de faktiske tidsseriene er forlenget med prognoser for de etterfølgende årene. Siden prognosene påvirker plasseringen av trenden mot slutten av analyseperioden, påvirker de også de beregnede konjunkturimpulsene og dermed de beregnede virkningene på konjunkturavvikene. Resultatene i denne analysen må dermed nødvendigvis være foreløpige. Når det foreligger regnskapstall for årene etter 2000 kan en få andre konklusjoner, spesielt for slutten av perioden (jf. også diskusjonen i begynnelsen av kapittel 4).

I analysen ser vi på bidrag fra en rekke impulser, både fra utlandet og internt. Virkningene er først beregnet partielt, dvs. for relaterte grupper av impulser hver for seg. Deretter er de samlede virkningene av alle impulsene

336. Studier for en rekke land viser at valg av metode for å beregne trenden og dermed sykelen i en serie påvirker både beregnet lengde på syklene og graden av samvariasjon og ledelse/etterslep med BNP. For norske data vises det til Bjørnland (2000 a). De «stiliserte egenskapene» som er vist i tabell 2.1 er derfor langt fra udiskutable. De er imidlertid en relevant karakterisering av datamaterialet som er analysert i kapittel 5 nedenfor.

337. Bjørnland (2000 a) analyserer også persistens i norske data for perioden 1967-94. Hun tester imidlertid ikke for evt. endringer i persistens i perioden.

beregnet, slik at en residualt kan anslå bidrag fra ikke-spesifiserte konjunkturimpulser, herunder dynamiske effekter av impulser som oppsto før simuleringsperioden. Dermed kan en dekomponere de faktiske konjunkturavvikene i partielle bidrag fra en rekke ulike, spesifiserte impulser samt en uforklart restpost. For at en slik dekomponering skal gi mening, må ingen av de partielle beregningene overlappe hverandre. Det innebærer at en impuls bare kan behandles i én av de partielle beregningene, selv om den kan tenkes å ha spilt sammen med impulser plassert i en annen beregning. For eksempel kunne impulsene fra oljeprisen, som er gruppert sammen med impulsene fra oljeinvesteringer, også vært sett i sammenheng med prisimpulsene fra utlandet.

Boks 11.1 KVARTS-modellen

Den makroøkonomiske modellen som nyttes i beregningene, KVARTS, brukes av SSB i det løpende arbeidet med konjunkturanalyse og -prognoser. Modellen nyttes også av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Den hører hjemme innenfor den såkalte ny-keynesianske modelltradisjon. De økonomiske mekanismene skiller seg ikke vesentlig fra hva en finner i andre norske og utenlandske makroøkonometriske modeller, men modellen er i internasjonal sammenheng svært disaggregert (36 ulike varer produseres i 28 innenlandske produksjonssektorer).

Norske bedrifter antas å ha en viss markedsmakt, dvs. at de står overfor en etterspørsel som både avhenger av egne og konkurrentenes priser. Dette leder til at prisene på eksport- og hjemmemarkedet i hovedsak bestemmes av egne variable kostnader, utenlandske priser og graden av kapasitetsutnyttelse. Produksjonen for eksport- og hjemmemarkedet (med unntak for ressursbaserte næringer, hvor produksjonen fastlegges utenfor modellen) bestemmes deretter av forholdet mellom norske og utenlandske priser og indikatorer for hhv. samlet utenlandsk og innenlandsk etterspørsel. Også importen av de ulike produkter blir bestemt som del av denne prosessen. Bedriftenes etterspørsel etter variable innsatsfaktorer bestemmes som en funksjon av produksjonen i sektoren, relative priser på de variable innsatsfaktorene og beholdningen av realkapital.

Den innenlandske etterspørsel kan deles i husholdningenes konsum og boliginvesteringer, investeringer i næringslivet, eksport og offentlig etterspørsel. Offentlig etterspørsel og investeringer i en del energirelatert virksomhet blir ikke forklart av modellen (gis eksogent), mens de fleste øvrige etterspørselskomponenter fastsettes i empirisk tallfestede atferdsrelasjoner. I bestemmelsen av husholdningenes konsum inngår i første rekke realinntekt, realformue og realrente etter skatt. Boliginvesteringene er en funksjon av omtrent de samme variablene, samt prisen på bruktboliger og nybygg. Produksjonssektorenes realinvesteringer i fire ulike kapitalarter bestemmes i første rekke av sektorens produksjon, men i noen grad også av lønnsomhet.

I modellen er industrisektoren lønnsledende og nominell lønn bestemmes blant annet av arbeidsledigheten, produktiviteten og produsentprisene i industrien, konsumpriser og en del skatteparametre. Sammenhengen mellom lønn

og ledighet er slik at en gitt endring i ledigheten får større konsekvenser for lønnsnivået jo lavere ledigheten i utgangspunktet er. Ledigheten er differansen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, der tilbudet i første rekke bestemmes av et knippe demografiske variabler og av nivået på arbeidsledigheten, mens reallønn etter skatt bare spiller en beskjeden rolle. Pengemarkedsrenten bestemmes i modellen som en funksjon av pengemarkedsrenten i euro-området og forskjellen i inflasjon mellom Norge og euro-området. På kort sikt påvirkes rentenivået av driftsbalansen med utlandet. Modellen inneholder ikke mekanismer som sikrer full ressursutnytting eller balanse i utenriksøkonomien eller offentlige budsjetter.

En fyldigere presentasjon av modellen er gitt i Hove og Eika (1994).

b Nærmere om avgrensningen av de enkelte beregningene

Hva som skal regnes som eksogene konjunkturimpulser vil helt avhenge av den forklaringsmodellen en legger til grunn. Impulsene kan i utgangspunktet tenkes å oppstå både i utlandet og internt i norsk økonomi. Fordi norsk økonomi påvirkes av forhold i utlandet gjennom en rekke kanaler, kan det være vanskelig å skille mellom interne og eksterne impulser.

Som påpekt foran, har pris- og kvantumsimpulser fra fastlandsbedriftenes internasjonale markeder «tradisjonelt» vært den viktigste kilden til norske konjunkturbevegelser; disse impulsene er derfor behandlet i en egen beregning. I takt med økt internasjonal kapitalmobilitet, og deregulering av rente- og valutamarkedene, har imidlertid utviklingen i finansmarkedene fått økt betydning, gjennom virkningene på norske renter og valutakurser. Endelig har framveksten av oljesektoren gjort norsk økonomi mer følsom for endringer i oljeprisen, gjennom effekter både på driftsbalansen ovenfor utlandet og investeringsaktiviteten i oljesektoren selv. Gjennom virkningene på statens oljeinntekter vil oljeprisene også kunne virke inn på finanspolitikken.

De to siste sammenhengene er imidlertid ikke klart identifisert, og heller ikke forsøkt modellert i den makroøkonomiske modellen som er brukt i denne analysen. Virkningene av konjunkturimpulser fra oljeinvesteringene og finanspolitikken blir derfor behandlet som separate impulser. På grunn av mangler ved modellen som er brukt, er det også behov for å beregne impulser fra bedriftenes lagertilpasninger, fra produksjon og investeringer som er eksogene i modellen, samt fra modellens uforklarte residualer (feilledd).

I alt er det i tillegg til en samlet beregning gjennomført 11 partielle beregninger, som igjen er samlet i seks hovedgrupper, nemlig bidrag fra:

Internasjonale produktmarkeder
Internasjonal markedsutvikling (volum-vekst)
Internasjonale markedspriser
Renter og valutakurser
Internasjonale renter (gitt faktisk valutakurs)
Valutakurs og uforklart rentedifferanse
Oljepriser og -investeringer
Oljepriser (i USD)
Oljeinvesteringer
Finanspolitikk
Kjøp av varer og tjenester, sysselsetting
Skatter, avgifter og overføringer

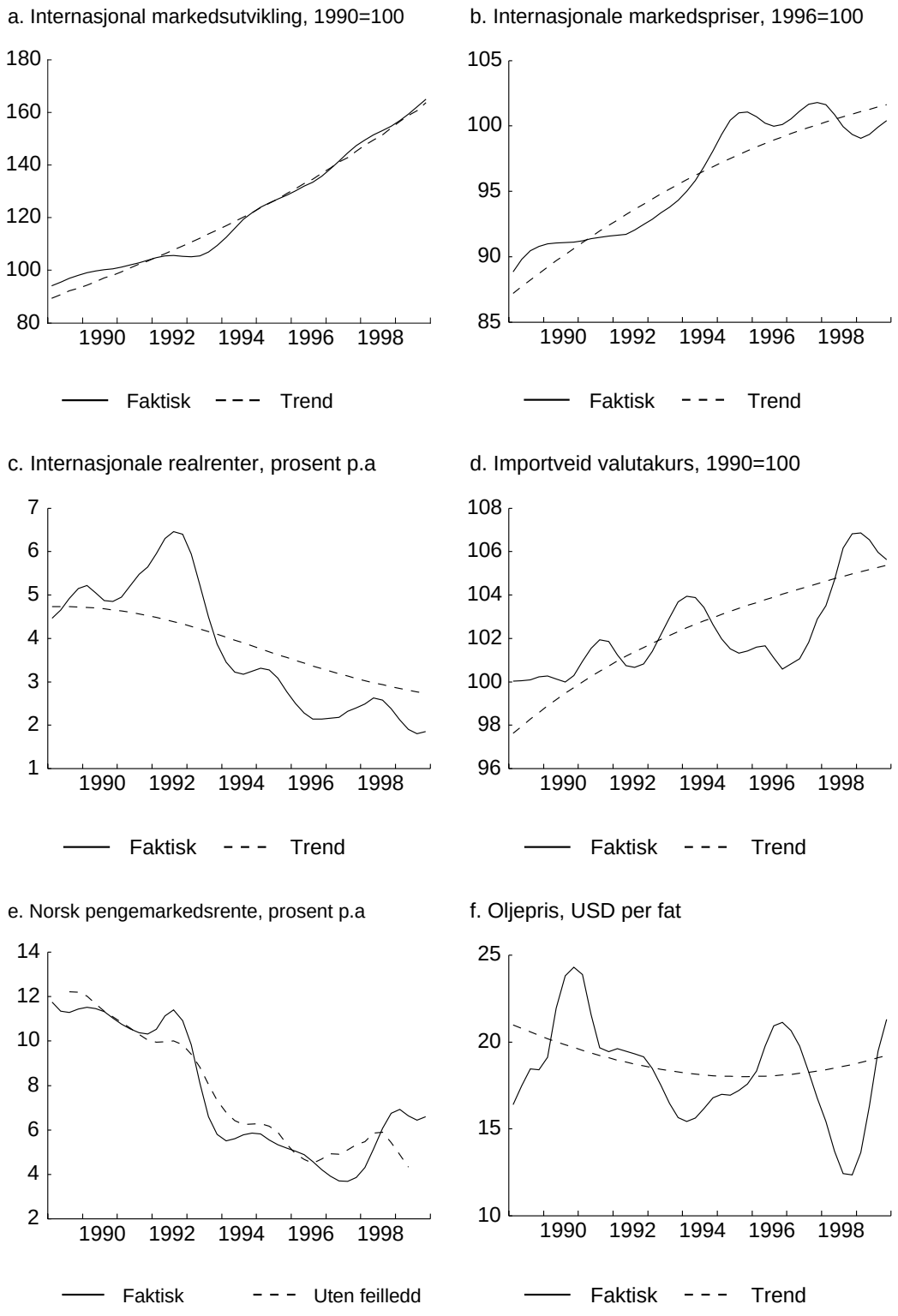
Lagerinvesteringer mv.

Lagerinvesteringer

Diverse produksjon og investeringer

Feilledd (utenom renterelasjonen)

Nedenfor redegjøres det kort for hvilke variable som er endret i de enkelte beregningene. I figur 11.8a-l er den faktiske og trendmessige utviklingen vist for et utvalg av disse variablene (eller for sammenveide aggregater av variable eller andre forsøk på å måle variable som er endret).



Figur 11.8 Konjunkturimpulser fra utvalgte variable (eller indikatorer for variable)

Impulser fra internasjonale produktmarkeder

KVARTS-modellen inneholder eksportrelasjoner for de fleste vare- og tjenestegruppene av betydning, der både markedsindikatorer og utenlandske priser inngår. Beregningen viser virkningen av at disse variablene ikke har fulgt sine trendmessige baner. For eksporten av oppdrettsfisk, som ikke er modellert, viser beregningen virkningene av at eksportvolumet ikke har fulgt en trendmessig utvikling.

Impulsene fra internasjonale produktmarkeder når Norge både gjennom svingninger i etterspørselen i markedene for norsk eksport (i modellen målt med en markedsindikator for hver eksportvare, basert på importutviklingen i om lag 20 av våre viktigste eksportland), og via svingningene i prisene i disse markedene, som påvirker norske bedrifters konkurranseevne og markedsandeler. Prisene påvirker også de norske importprisene, og dermed utviklingen i de norske bedriftenes konkurranseevne og markedsandeler på hjemmemarkedet.

Den aggregerte indikatoren for internasjonal markedsutvikling lå betydelig over trenden ved inngangen til perioden, jf. figur 11.8a, men falt deretter markert under trenden fram til 1993. Dette reflekterer både lavkonjunkturen i USA på begynnelsen av 1990-tallet og nedgangen i Europa som fulgte etter tysk samling i 1990 og påfølgende høye realrenter. Deretter tok veksten seg opp, først og fremst i USA, og markedsindikatoren la seg svakt under trendnivået i 1994–96. Gjennom 1997 og 1998 ga indikatoren klare positive impulser, nå fordi markedet også tok seg opp i EU-landene. Prisene på disse markedene viste noe av det samme konjunkturforløpet, jf. figur 11.8b, med den forskjell at avvikene fra trenden i første halvdel av perioden var mindre markerte, og avvikene i siste halvdel mer markerte.

Impulser fra rente- og valutamarkedene

I analyseperioden har Norge hatt enten fast valutakurs (definert som en annonsert sentralkurs med svingemarginer) eller en stabil valutakurs (definert som en målsone som valutakursen over tid skal bringes tilbake til) som mål for pengepolitikken. Det innebærer at konjunkturimpulser kan komme både via rente- og valutamarkedene. Siden impulsene fra internasjonale priser er behandlet i beregningen ovenfor, er det endringene i realrentene som her er relevante. Ifølge modellen vil endring i realrenta i utlandet på lang sikt slå ut i en tilsvarende endring i realrenta i Norge. På kort sikt vil virkningen imidlertid i noen grad avhenge av om det er nominelle renter eller inflasjonen i utlandet (eller innenlands) som endres.

Som nevnt foran, ble begynnelsen av 1990-tallet preget av forholdsvis høye realrenter i ecu-området, som følge av kombinasjonen av ekspansiv finanspolitikk og kontraktiv pengepolitikk i Tyskland etter tysk samling, jf. figur 11.8c. Deretter falt realrentene markert, og lå mot slutten av perioden lavere enn det vi i prognose-forlengelsen av serien har antatt er trendnivået (2 prosent).

I samme periode har det vært en tendens til svekkelse av den importveide kronekursen (økt pris på utenlandsk valuta, målt i kroner), jf. figur 11.8d, med unntak for en forbigående styrking i 1995–97. En økt valutakurs (depresiering av krona) bidrar til å styrke norske bedrifters konkurranseevne, og reduserer

importen og øker eksporten og samlet produksjon. Konsumet øker på kort sikt, men reduseres fom. tredje år idet depresieringen i større grad veltes over i innenlandske priser. Effekten på BNP Fastlands-Norge er sterkest det andre året, men de ekspansive virkningene holder seg i opp mot 10 år.

I tillegg til endringer i realrenter i de landene vi har ønsket stabil valutakurs mot (for mesteparten av perioden betyr det ecu-/eurorenter) og endringer i valutakursen, kan endringer i norske pengemarkedsrenter skyldes skiftende tiltro til den norske valutakursen. Selv om modellen i hovedsak reproduserer utviklingen i norske pengemarkedsrenter på en god måte, klarer den ikke å fange opp de mest markerte, kortsiktige utslagene, slik vi f.eks. så høsten 1992; disse utslagene har derfor i noen grad slått ut i modellrelasjonens feilledd. For å få med de fulle virkningene av disse hendelsene har vi derfor latt feilleddene følge sin «trendmessige» bane (dvs. at feilleddene er satt lik null gjennom hele perioden), på linje med valutakursen og de internasjonale realrentene. Feilleddet i renterelasjonen har som seg hør og bør stadig skiftet fortegn, men likevel slik at samspillseffekter gir forholdsvis langvarige avvik mellom faktisk og modellberegnet rente i en dynamisk simulering av relasjonen, jf. figur 11.8e. Det er disse avvikene som er impulsene fra renterelasjonen.

Impulser fra oljepriser og -investeringer

I modellen er det ingen sammenheng mellom oljeprisen og aktiviteten i oljesektoren. Oljeprisen påvirker norsk økonomi utelukkende gjennom virkningene på innenlandske priser og norske renter (via virkningene på inflasjon og driftsbalansen). En økt oljepris virker isolert sett (dvs. forutsatt at øvrige priser i utlandet er uendret [338]) kontraktivt på norsk økonomi, med unntak av de to første årene, da effekten er svakt ekspansiv. Den kontraktive effekten skyldes at virkningene av økte kostnader og inflasjon (som isolert sett bidrar til svekket konkurranseevne for norske bedrifter og høyere norske renter) er sterkere enn virkningene av en bedret driftsbalanse for Norge (som isolert sett bidrar til lavere norske renter)

Den beregnede trenden for oljeprisen har ligget forholdsvis stabil på i underkant av 20 dollar per fat gjennom det meste av perioden, jf. figur 11.8f. Den faktiske prisen har imidlertid svingt en del. I 1989 lå prisen lavere enn trenden, i 1990–91 vesentlig høyere (Golf-krigen). I 1992–96 var avvikene fra trend mindre markerte, men i 1998 og begynnelsen av 1999 lå prisen betydelig under trenden.

Når det gjelder aktiviteten i sektoren har vi valgt å beregne virkningene av at oljeinvesteringene ikke har fulgt en trendmessig utvikling i perioden. Grunnen til å fokusere på oljeinvesteringene i stedet for direkte på f.eks. oljeproduksjonen, er at det er investeringene som gir de sterkeste impulsene til aktiviteten i Fastlands-Norge. I den versjonen av modellen som er brukt i

338.Bidragene fra konjunkturimpulsene i internasjonale produktmarkeder og -priser har vi allerede tatt med i skiftet for internasjonale produktmarkeder, og konjunkturimpulsene fra internasjonal renter i renteskiftet, og de er derfor ikke tatt med her. Hadde vi tatt hensyn til at også prisene i utlandet øker, samt konsekvensene av dette for renteutvikling og internasjonal markedsvekst, ville effekten av høyere oljepriser blitt kontraktiv også på kort sikt, jf. Eika og Magnussen (2000).

analysen vil dessuten en trendmessig utvikling i investeringene gi en trendmessig utvikling i realkapitalen og dermed produksjonen i sektoren.

Også oljeinvesteringene har svingt en del gjennom den perioden vi analyserer, jf. figur 11.8g. Fra å ligge under trenden ved inngangen perioden, lå de over trenden i 1992–94, igjen på undersiden i 1995–96, og til slutt markert på oversiden i 1997–99. Forlengingen av seriene med prognoser blir spesielt viktig for oljeinvesteringene, siden det er ventet at utbyggingstempoet vil bli klart lavere framover enn på 1990-tallet. Den beregnede trenden viser således fall gjennom siste del av 1990-tallet, etter å ha vist vekst fram til 1995. Med et slikt forløp vil valg av hvor stor vekt som legges på en jevn trend gi store utslag i den beregnede konjunkturimpulsen.

Impulser fra finanspolitikken

Finanspolitikk brukes her i betydningen offentlig sektors inntekter og utgifter. Begrepet er altså ikke begrenset til de inntektene og utgiftene som føres over statsbudsjettet, og som for eksempel er utgangspunktet for Finansdepartementets finanspolitiske indikator (det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet). Både på inntekts- og utgiftssiden er rammene for kommunenes virksomhet i hovedsak bestemt av sentrale myndigheter, i siste instans Stortinget, gjennom lover og andre pålegg. Ved vår definisjon av finanspolitikk får vi f.eks. med investeringskostnadene knyttet til oppstartingen av 6-årsreformen, en reform som Stortinget påla kommunene, med underliggende forutsetning om at utbyggingen skulle lånefinansieres. I vår beregning blir investeringskostnadene regnet som del av finanspolitikken i disse årene. I Finansdepartementets finanspolitiske indikator slår de først ut etter hvert som kommunene blir kompensert for kostnadene ved å betjene lånene, gjennom økte overføringer.

I begrepet finanspolitikk har vi også inkludert utgifter som følger av vedtak i Stortinget til virksomheter som er eid av staten, men ikke inngår som del av statsforvaltningen. I perioden vi betrakter gjelder det først og fremst deler av investeringene tilknyttet Gardermoen og Gardermobanen, som formelt sett er organisert som aksjeselskap. Ved beregningen av en trendmessig bane for offentlige inntekter og utgifter har vi dessuten korrigert for visse definisjonsmessige endringer i regnskapsføringen, som skyldes at en rekke tidligere statlige institusjoner som er tatt ut av statsforvaltningen i løpet av perioden (gjelder Jernbaneverket, Luftfartsverket, Statens kartverk, GIEK, Forsvarets bygningstjeneste og Statens veivesen).

Det å beregne konjunkturimpulsene fra finanspolitikken som avviket mellom faktisk og trendmessig utvikling er uproblematisk når det gjelder utgifter til offentlig kjøp av varer og tjenester til konsum- og investeringsformål og offentlig sysselsetting, jf. figur 11.8h. Dette er poster som myndighetene vedtar på nivåform. Noe annet er det med skatter, avgifter og ulike overføringer der vedtakene gjøres i form av satser. For disse variablene er det avvikene fra en trendmessig utvikling i satsene som er lagt til grunn. For eksempel innebærer det at impulsene fra skattereformen av 1992 er beregnet i forhold til en bane der skattesatsene gradvis er endret, jf. figur 11.8i. Tilsvarende for endringer i momsen (jf. figur 11.8j) og andre avgifter.

Impulser fra lagerinvesteringer mv.

Som det framgår av figur 11.8k, har det vært store svingninger i lagerinvesteringene gjennom 1990-tallet. Slik KVARTS-modellen foreligger i dag, inneholder den ikke relasjoner for bedriftenes lagerhold. Konjunkturbidragene fra lagerinvesteringer er derfor beregnet direkte, ved å sammenholde den faktiske utviklingen med en bane med trendmessig utvikling i lagerinvesteringene. Det er vanlig å anta at endringene i lager er en viktig komponent i konjunkturforløpet, men de siste årene har det vært vanskelig å komme frem til pålitelige relasjoner for lager. En overgang til «just in time» prinsippet kan være en forklaring på dette, det at bedriftene over tid har redusert lagerholdet i forhold til produksjonen kan ha bidratt til at det for overgangsperioden ikke er mulig å tallfeste noe stabilt forhold mellom lager og produksjon. Men en kan ikke se bort fra at dette først og fremst er et dataproblem: Lagerinvesteringer i det norske nasjonalregnskapet inkluderer også statistiske feil mv. som følge av inkonsistent informasjon om nivået på tilgang og anvendelse av de enkelte produkter. En må derfor være varsom med å tolke for mye økonomisk adferd inn i dette skiftet.

I KVARTS-modellen er dessuten produksjonen eller investeringene i enkelte fastlands-næringer eksogene. Det kan skyldes at produksjonen på kort sikt er bestemt av andre forhold enn rent økonomiske variable (f.eks. svingninger i temperatur og klima, slik som i jordbruk og kraftforsyning), eller at det i enkelte sektorer (blant annet energirelaterte næringer og innenlandsk samferdsel) ikke har vært mulig å tallfeste noen stabile sammenhenger som forklarer investeringene. Bidragene fra disse sektorene til konjunkturavvikene for BNP for Fastlands-Norge er beregnet for seg, basert på avviket mellom faktisk serie og trend, jf. figur 11.8l, men viste seg å ha svært små konjunktureffekter. De er derfor i det følgende slått sammen med bidragene fra lagerinvesteringene.

Feilledd – impulser som per definisjon ikke kan forklares

I tillegg til bidrag fra identifiserbare sjokk til norsk økonomi gjennom variablene gjennomgått foran, har vi også beregnet virkningene av å sette feilleddene i modellen (dvs. de feilleddene som må brukes for at hver økonometrisk modellrelasjon skal treffe sine faktiske verdier) lik null. Dette er «konjunkturimpulser» som modellen per definisjon ikke er i stand til å forklare.

c Hovedtrekk ved beregningsresultatene

Før vi går over til å kommentere hver av beregningene i detalj, skal vi først peke på noen hovedtrekk ved resultatene. I tabell 11.4 har vi i første linje tatt gjennomsnitt av absolutt-avvikene for den faktiske BNP-serien for perioden 1989–99 under ett, samt for de to periodene med hhv. lav- og høykonjunktur. Vi ser at konjunkturutslaget under lavkonjunkturen 1989–95 (2,3 prosent) gjennomgående var noe sterkere enn under høykonjunkturen 1996–99 (1,8 prosent).

De øvrige linjene i tabellen viser om de ulike impulsene bidro til å øke eller redusere absolutt-avviket, dvs. til å forsterke det sykliske utslaget i BNP for Fastlands-Norge, eller ikke. Linja for uforklarte bidrag er beregnet som den delen av faktisk avvik som ikke blir forklart av de beregnede bidragene i alt.

Som vi vil redegjøre for senere, antar vi at de uforklarte bidragene først og fremst må tilskrives konjunkturimpulser som oppsto før beregningsperioden; f.eks. dereguleringene tidligere på 1980-tallet. De uforklarte bidragene har da også avtatt over tid.

Når det gjelder enkeltbidragene, ser vi at impulsene fra internasjonale produktmarkeder bidro motsyklisk både under lavkonjunkturen og høykonjunkturen, mens renter og valutakurser og oljepriser og -investeringer bidro medsyklisk i begge periodene. Finanspolitikken bidro motsyklisk alt i alt, men medsyklisk under høykonjunkturen.

Tabell 11.4: Gjennomsnittlig absolutt konjunkturavvik for BNP for Fastlands-Norge

I prosent av trend	Lav-konjunktur1989–95	Høy-konjunktur1996–99	Hele perioden1989–99
Gjennomsnittlig faktisk absolutt konjunkturavvik	2,3	1,8	2,1
Bidrag til avviket:			
Uforklarte bidrag (fra impulser før 1989)	1,4	0,7	1,1
Beregnede bidrag i alt (fra impulser 1989–99)	0,9	1,1	1,0
Internasjonale produktmarkeder	-0,3	-0,2	-0,2
Renter og valutakurser	0,1	0,4	0,2
Oljepriser og –investeringer	0,3	0,4	0,3
Finanspolitikk	-0,6	0,6	-0,2
Lagerinvesteringer mv.	0,7	0,7	0,7
Feilledd	0,6	0,2	0,5

Tabellen viser at de største bidragene beregningsmessig har kommet fra lagerinvesteringer mv. og feilleddene. Men utenom disse bidragene kommer de største (medsykliske) konjunkturbidragene for analyseperioden under ett, fra oljepriser og -investeringer. Dersom lagerinvesteringer hadde vært modellert, så ville bidragene herfra blitt fordelt på de øvrige impulsene. Det ville antakelig ha redusert de motsykliske bidragene fra internasjonale produktmarkeder, og forsterket det medsykliske bidragene fra oljepriser- og investeringer ytterligere.

Fordi modellen er ikke-lineær (og fordi metoden med å beregne absoluttverdier er ikke-lineær) så er ikke bidraget fra alle impulsene på en gang lik summen av bidragene fra enkeltimpulsene. F.eks. er summen av enkeltbidragene for høykonjunkturperioden 1996–99 på 2,1 prosent, mens totalbidraget er på bare 1,1 prosent. En del av forklaringen er at når mange positive bidrag til BNP for Fastlands-Norge legges oppå hverandre, så bidrar det til å redusere arbeidsledigheten så mye at reallønningene tiltar sterkt, konkurranseevnen svekkes, noe som isolert sett trekker produksjonen ned. Dette er nettopp et uttrykk for kostnadene ved store konjunkturavvik som vi omtalte innledningsvis.

På samme måte som tabell 11.4 belyser bidragene til absoluttverdien av konjunkturavvikene under høy- og lavkonjunkturen, har vi i tabell 11.5 bereg-

net bidragene til absoluttverdien til veksten i konjunkturavvikene under konjunkturoppgangen og -nedgangene. Veksten i konjunkturavviket er det samme som avviket fra trendvekst. (Mens tabell 11.4 var basert på gjennomsnitt av kvartalstall, er tabell 11.5 basert på gjennomsnitt av årlige tall.)

Grunnen til at vi i tabell 11.5 viser absolutt-verdiene av avvikene fra trendveksten, er at i flere av de kontrafaktiske beregningene er vekstbidragene i enkelte år så sterke, at vi med en kontrafaktisk utvikling ville fått en annen inndeling i perioder med konjunkturoppganger og -nedganger. Når vi bruker den inndelingen av årene som er vist i hodet på tabellen, så vil dermed gjennomsnittet for den kontrafaktiske avviket fra trendvekst inkludere både år med oppgang og nedgang, dvs. at det gjennomsnittlige avviket vil bli mindre enn om vi hadde regnet oppgangsår og nedgangsår hver for seg. Vi hadde undervurdert det positive vekstavviket i konjunkturoppganger, og undervurdert det negative vekstavviket i nedganger. Dermed hadde vi overvurdert bidragene fra de ulike impulsene til avviket fra trend. Ved i stedet å se på absoluttverdien av vekst-avvikene, unngår vi dette problemet.

Den første linja viser at veksten i alle de tre konjunkturfasene gjennomgående har ligget drøye 1 prosentpoeng unna trendveksten (og trendveksten i denne perioden har – som vi redegjorde for i kapittel 2 – steget fra i underkant av 2 prosent per år til i underkant av 2,5 prosent). Siden de årene som er gruppert sammen i hver av fasene enten alle ligger under trendveksten, eller alle over trendveksten, så betyr det at i konjunkturnedgangen 1989–92 og 1998–99 lå veksten drøye 1 prosent under trendveksten, mens i oppgangen 1993–97 lå veksten drøye 1 prosent over trendveksten.

Det uforklarte bidraget til avvik fra trendvekst har vært stort, men avtakende over tid. Motsatt har det samlete beregnede bidraget til avvik fra trendvekst økt over tid. Av enkeltskiftene er det – foruten bidragene fra lagerinvesteringene – renter/valutakurser og oljepriser/investeringer som (partielt sett) har bidratt til å øke avviket fra trendvekst. I særdeleshet bidro endringen i renter og valutakurser til å forsterke vekstutslagene i 1998–99. [339] Motsatt er det særlig finanspolitikken som har bidratt til å redusere avviket fra trendvekst, og da først og fremst pga. den kraftige omleggingen av politikken i ekspansiv retning mot slutten av konjunkturnedgangen i 1991–92.

339.Siden konjunkturtoppen ifølge tabell 2.1 ble passert i 1. kvartal 1998, har vi valgt å regne 1998 som helhet som nedgangsår. Imidlertid var veksten gjennom slutten av 1997 og inn i 1998 så sterk, at veksten (regnet på årsbasis) fra 1997 til 1998 var sterkere enn trendveksten. Det tilsier at 1998 like gjerne kunne vært regnet som et oppgangsår. Dette har spesielt relevans for beregningen av vekstbidragene fra renter og valutakurser. Beregningene viser at disse impulsene bidro markert til den sterke veksten på slutten av oppgangen (jf. det lave rentenivået i 1997) og dermed til årsveksten i 1998, og også markert til den etterfølgende nedgangen (jf. økningen i rentene utover i 1998). Dette fanges opp i vårt absoluttmål (bidrag til avviket fra trendvekst i 1998-99 på 0,73 prosent i gjennomsnitt), men ville ikke vært fanget opp ved å ta gjennomsnittet av det positive bidraget til høyere årsvekst enn trendveksten i 1998 og det negative bidraget til lavere årsvekst enn trendveksten i 1999 (dette gjennomsnittet er på -0,06 prosent).

Tabell 11.5: Gjennomsnittlig absolutt endring i konjunkturavvik*

Prosent årlig vekst-avvik fra trendvekst	Konjunktur-nedgang 1989–92	Konjunktur-oppgang 1993–97	Konjunktur-nedgang 1998–99
Gj.snittlig absolutt endring i faktisk konjunk-turavvik	1,25	1,20	1,04
Bidrag til endringen:			
Uforklarte bidrag (fra impulser før 1989)	1,53	0,65	0,41
Beregnede bidrag i alt (fra impulser 1989–99)	-0,28	0,55	0,63
Internasjonale produktmarkeder	-0,07	-0,07	0,01
Renter og valutakurser	-0,09	0,22	0,73
Oljepriser og –investeringer	0,01	0,03	0,34
Finanspolitikk	-0,32	-0,05	0,03
Lagerinvesteringer mv.	-0,16	0,36	0,25
Feilledd	0,14	0,19	-0,49

* Dvs. absoluttverdien av avviket fra trendvekst.

Elleve år er et for spinkelt grunnlag for å påstå et mønster. Men at bidragene fra internasjonale produktmarkeder fungerte motsyklisk, at oljeinvesteringene fungerte medsyklisk, og at finanspolitikken gjennomgående fungerte motsyklisk, men medsyklisk i en kortere periode i opphetingsfasen, var også konklusjoner fra det forrige konjunkturhistorie-prosjektet, når det gjaldt 1980-tallet. Mens det forrige prosjektet klarla at dereguleringen av finans- og boligmarkedene på 1980-tallet ga de sterkeste konjunkturbidragene, sitter vi i denne analysen igjen med en stor, men avtakende, uforklart restpost med negative konjunkturbidrag, som må skyldes impulser som oppsto før beregningsperioden, og som det er naturlig å se i sammenheng med ettervirkningene av dereguleringene. Slik sett kan en si at denne analysen bekrefter de viktigste konklusjonene fra den første, og at vi nå muligens kan belegge dette mønsteret med erfaringer fra en periode på snart tyve år.

d Detaljerte resultater

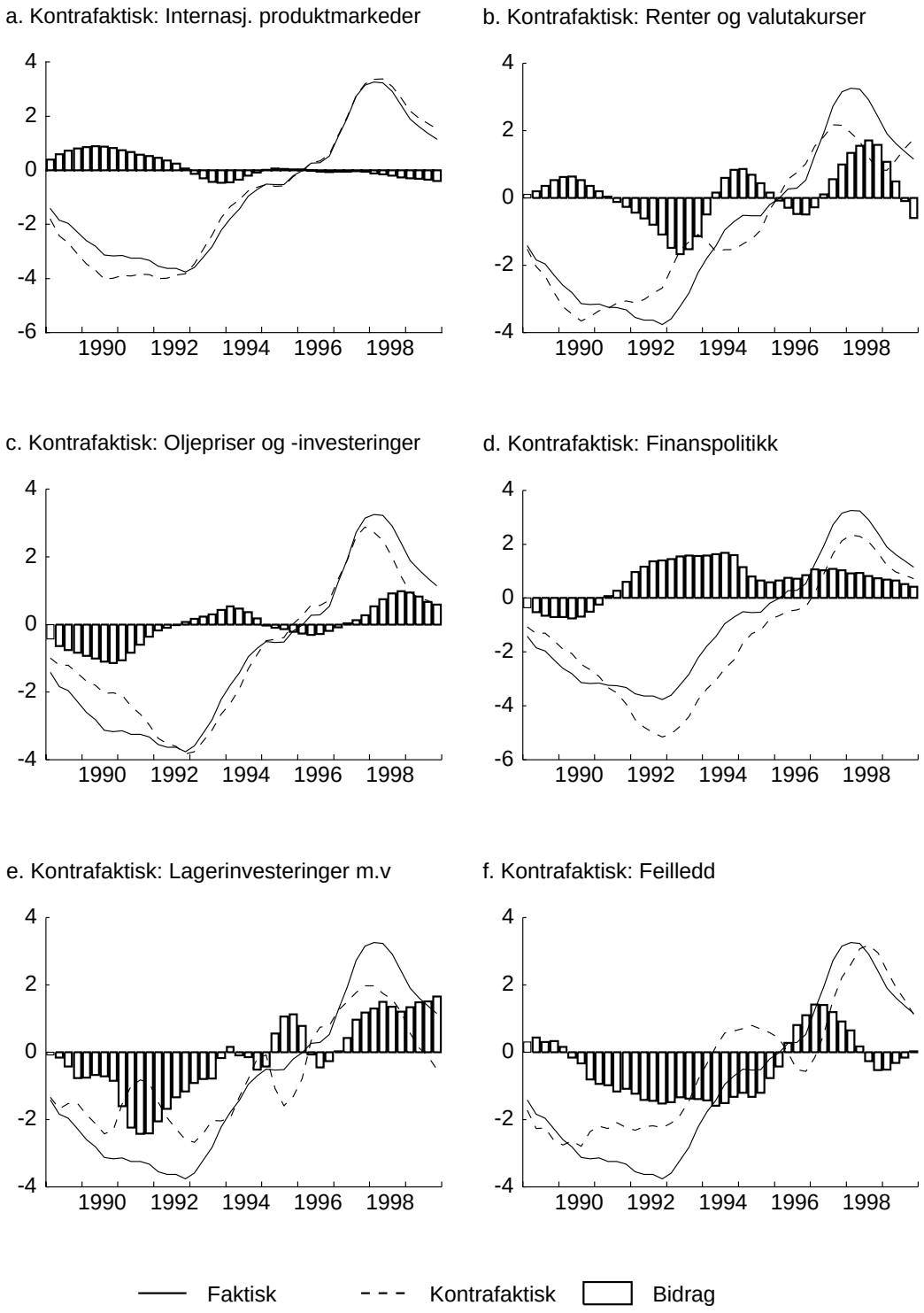
Detaljerte resultater av beregningene er gjengitt i figur 11.9 og tabell 11.6. Figur 11.9a-f viser faktisk konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge (jf. figur 11.3) sammen med kontrafaktisk avvik fra de ulike beregningene, dvs. hvordan konjunkturavviket hadde vært dersom de ulike impulsvariablene hadde fulgt sine trendmessige baner. Differansen mellom dem – bidragene fra de ulike konjunkturimpulsene til BNP Fastlands-Norge – er vist som stolper.

Tabell 11.6 viser i første linje gjennomsnittlig faktisk konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge for hvert av årene i analyseperioden og for hele analyseperioden under ett. Resten av tabellen viser hvordan impulser fra de ulike variablene har bidratt til disse konjunkturavvikene. Vi ser at for perioden under ett var det gjennomsnittlige konjunkturavviket på -0,85, noe som reflekterer at den kraftige lavkonjunkturen i begynnelsen av perioden dominerer over den etterfølgende høykonjunkturen. Vi ser dessuten at de gjennomsnittlige bidragene for perioden under ett fra de ulike impulsvariablene gjen-

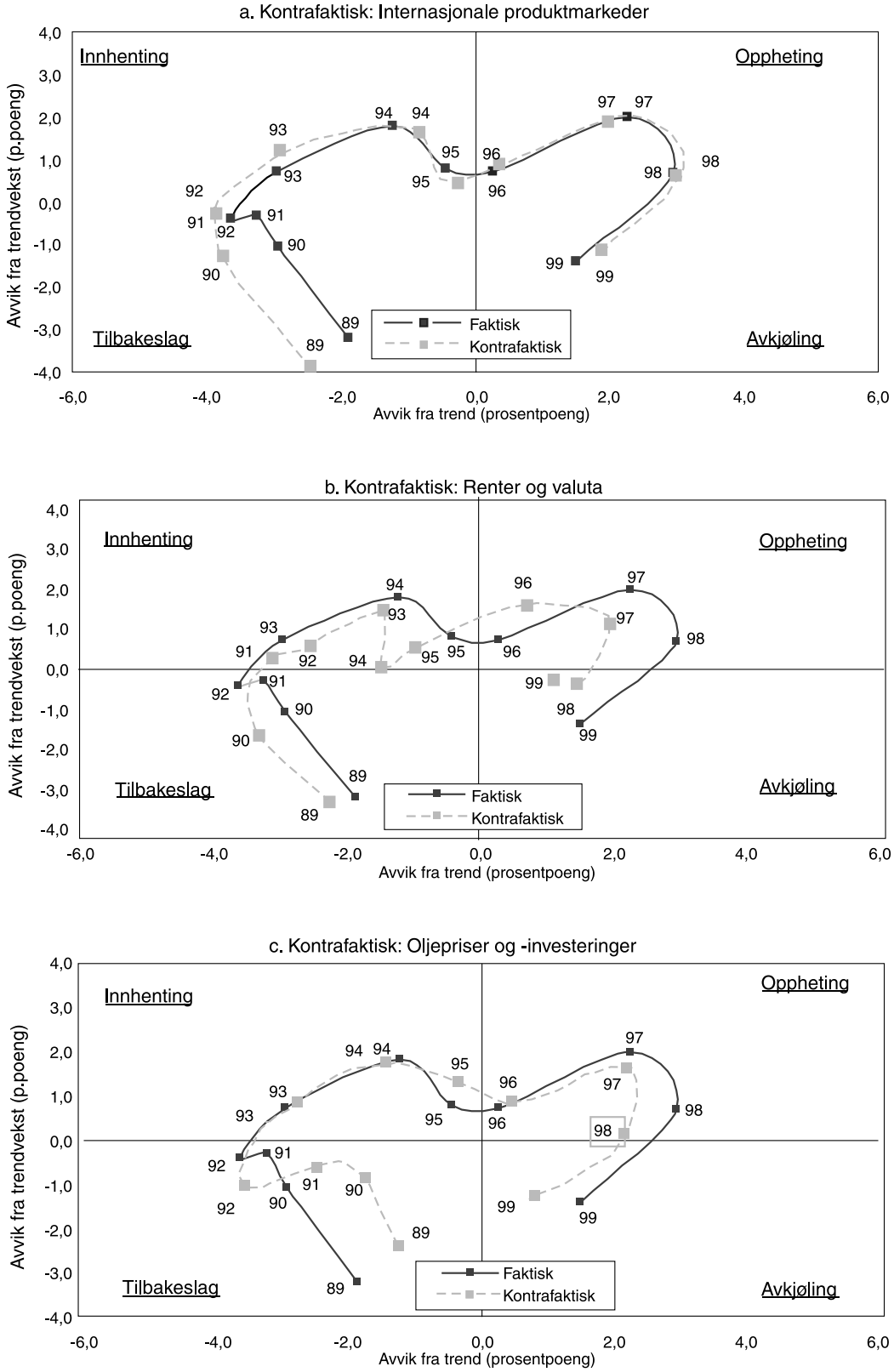
nomgående er små (med unntak av bidraget fra finanspolitikken på 0,67 og feilleddene på -0,45), dvs, at de ikke i særlig grad har påvirket nivået på BNP for Fastlands-Norge gjennom perioden som helhet, selv om de kan ha bidratt til å endre konjunkturforløpet.

Tabell 11.6: Konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge 1989–99

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1989 -99 Gjen. snitt
	Konjunkturnedgang				Konjunkturoppgang					Nedgang		
	Lavkonjunktur							Høykonjunktur				
I prosent av beregnet trend	Tilbakeslag				Innhenting			Oppheting		Avkjøling		
Faktisk konjunkturavvik	-1,88	-2,93	-3,24	-3,64	-2,96	-1,22	-0,44	0,27	2,26	2,95	1,51	-0,85
Bidrag til konjunkturavviket fra:												
Internasjonale.produktmarkeder	0,63	0,86	0,63	0,28	-0,33	-0,27	0,04	-0,02	-0,05	-0,18	-0,33	0,11
Markedsutvikling	0,41	0,55	0,40	0,14	-0,42	-0,38	-0,21	-0,22	-0,10	-0,02	-0,01	0,01
Markedspriser	0,20	0,30	0,23	0,14	0,08	0,10	0,24	0,19	0,04	-0,17	-0,33	0,09
Renter og valutakurser	0,29	0,53	-0,04	-0,73	-1,45	0,27	0,53	-0,33	0,34	1,54	0,22	0,10
Internasj. realrenter	0,02	-0,09	-0,19	-0,48	-0,94	-0,40	0,15	0,09	0,44	0,65	0,53	-0,02
Valutakurs, uforklart rentediff.	0,27	0,62	0,15	-0,25	-0,50	0,65	0,38	-0,42	-0,11	0,88	-0,31	0,12
Oljepris og -investeringer	-0,67	-1,05	-0,71	-0,05	0,28	0,39	-0,12	-0,26	0,08	0,80	0,76	-0,05
Oljepriser (i USD)	-0,01	-0,02	0,11	0,03	-0,08	-0,07	-0,02	0,07	0,11	-0,01	-0,17	-0,01
Oljeinvesteringer	-0,67	-1,03	-0,82	-0,08	0,37	0,46	-0,10	-0,32	-0,03	0,81	0,93	-0,05
Finanspolitikk	-0,56	-0,66	0,18	1,23	1,54	1,62	0,80	0,75	1,05	0,85	0,57	0,67
Kjøp av varer og tjenester	-0,48	-0,65	-0,19	0,62	0,83	-0,25	0,20	0,30	0,90	0,89	0,68	0,35
Skatter, avgifter og overføringer	-0,08	-0,01	0,37	0,61	0,72	0,88	0,62	0,45	0,15	-0,03	-0,10	0,32
Lagerinvesteringer mv.	-0,36	-0,75	-2,17	-1,56	-0,67	-0,15	0,58	0,00	0,64	1,33	1,49	-0,15
Lagerinvesteringer	-0,15	-0,72	-1,87	-1,13	-0,34	0,36	0,98	0,74	1,16	1,63	1,47	0,19
Div. produksjon og investeringer	-0,21	-0,19	-0,37	-0,50	-0,33	-0,50	-0,39	-0,72	-0,52	-0,32	0,08	-0,37
Feilledd	0,34	-0,29	-1,04	-1,40	-1,40	-1,47	-1,13	0,44	1,23	0,00	-0,24	-0,45
Beregnede bidrag i alt	0,00	-1,15	-2,95	-2,06	-1,75	0,64	0,77	0,54	3,13	4,02	1,98	0,28
Uforklart bidrag	-1,88	-1,78	-0,29	-1,58	-1,21	-1,86	-1,21	-0,27	-0,87	-1,07	-0,47	-1,13



Figur 11.9 Faktisk og kontrafaktisk konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge.
I prosent av beregnet trend



Figur 11.10 Konjunkturfaser – faktisk og kontrafaktiske forløp

Tabellen viser resultater fra alle de partielle beregningene, i tillegg til hovedgruppene. Selv om forspalten i tabellen er detaljert, vil kommentarene nedenfor i hovedsak konsentrere seg om de seks hovedgruppene av skift. På grunn av ikke-lineariteter i modellen og metoden som er brukt, kan bidragene i prinsippet ikke summeres.

For også å kaste lys over bidragene fra de ulike impulsene til veksten i BNP for Fastlands-Norge, gjengir figurene 11.10a-f fasediagram for hver av de seks hovedberegningene. Den heltrukne kurven i hver av figurene svarer til kurven i figur 11.5 foran (men nå basert på årsgjennomsnitt og ikke kvartalsdata), dvs. den viser kombinasjonen av faktisk nivå og vekst for BNP Fastlands-Norge, begge regnet som avvik fra trend. Den stiplede linja viser hvordan utviklingen ville ha vært med trendmessig utvikling i den aktuelle impulsvariabelen. Bidraget fra variabelen framgår ved å sammenholde punkter for samme år (årene er markert med tall).

Bidrag fra internasjonale produktmarkeder

Som det framgår av tabell 11.6, bidro impulser fra de internasjonale produktmarkedene positivt til samlet produksjon for Fastlands-Norge i årene 1989–92 (og 1995), men negativt de øvrige årene. Disse impulsene bidro til å forsterke konjunkturutslaget i årene 1993–94, men til å dempe konjunkturutslagene de øvrige årene. Dermed bidro de til å dempe konjunkturutslagene for analyseperioden under ett (gjennomsnittlig absoluttverdi av konjunkturavviket ble endret med -0,22 prosentpoeng som følge av impulsene fra internasjonale produktmarkeder).

Ser vi derimot på endringene i bidragene, får vi et litt annet bilde. Tabell 11.6 viser at bidragene gjennomgående faller over tid (fra 0,63 i 1989 til -0,33 i 1999). Selv om internasjonale produktmarkeder ga positive bidrag under konjunkturnedgangen 1989–92, så avtok bidragene mot slutten og frem til 1993, dvs. endringen i bidragene bidro til å forsterke siste del av nedgangen og motvirke omslaget i 1993. Tilsvarende bidro endringene i bidragene til å forsterke oppgangen i 1994–95, og til å forsterke nedgangen i 1998–99.

Bidragene fra markedsvekst og markedspriser er svakt positivt korrelert, men med forholdsvis lav koeffisient (0,30). En sammenligning av *impulsene* fra markedsvekst og priser (dvs. konjunkturavvikene for disse variablene) viser derimot en vesentlig sterkere positiv samvariasjon (0,55). En positiv samvariasjon er hva en skulle vente om priser og markedsvekst i utlandet er drevet av etterspørsels-sjokk (som presser kostnadene for utenlandske bedrifter opp).

Fasediagrammet i figur 11.10a gir en samlet oversikt over bidragene til nivå og endring. Hovedinntrykket er at impulsene alt i alt bidro til å dempe konjunkturforløpet, særlig i begynnelsen av perioden.

Bidrag fra renter og valutakurser

I tråd med den internasjonale realrenteutviklingen, jf. figur 11.8c, ser vi av tabell 11.6 at negative bidrag fram til 1994 ble snudd til positive bidrag fom. 1995. Når vi også trekker inn bidragene fra valutakurs mv. blir imidlertid bildet litt mer broket; det samlede bidraget fra alle faktorene har iflg. tabell 11.6

skiftet fortegn flere ganger gjennom perioden. Disse impulsene bidro alt i alt til å dempe konjunkturutslagene i 1989–90 og 1994–96, mens de bidro til å forsterke konjunkturutslaget under den sterkeste delen av lavkonjunkturen i 1991–93 og høykonjunkturen 1997–99. For hele analyseperioden under ett bidro impulsene til å øke den gjennomsnittlige absoluttverdien av konjunkturavviket med 0,22 prosentpoeng.

Også når vi ser på endringene i bidragene, er bildet noe blandet. Mest påfallende er det at utviklingen i renter og valutakurs bidro til å forsterke konjunkturnedgangen 1991–92 og motvirke oppgangen i 1993, og bidro til å forsterke oppgangen i 1997 og motvirke nedgangen i 1998. Det betyr at de bidro til å forlenge slutten av konjunkturnedgangen tidlig på 1990-tallet og til å forlenge slutten av oppgangen på slutten av 1990-tallet.

Sett i sammenheng må en dermed slutte at impulser fra rente- og valutamarkedet bidro til å forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi fra og med 1991, enten man ser på konjunkturbevegelsene på nivå- eller vekstform. Det samme inntrykket gir fasediagrammet i figur 11.10b. Det er imidlertid viktig å ha i mente at vi her diskuterer effekten på konjunkturforløpet for BNP Fastlands-Norge, og ikke spørsmålet om en stabilisering av andre målvariable, som inflasjonen eller driftsbalansen. Det kan være at pengepolitikken f.eks. har bidratt til prisstabilisering, men samtidig også en destabilisering av BNP.

Det er realrenta internasjonalt som gjennomgående bidro til å forsterke konjunkturavvikene; valutakursen og forhold som slo ut i feilleddet i renterelasjonen bidro derimot til å dempe det gjennomsnittlige avviket for perioden under ett. Det er bare en svak positiv korrelasjon mellom nivået på disse bidragene (0,29). *Endringene* i bidragene trakk derimot i større grad i samme retning, her var korrelasjonskoeffisienten på 0,53.

I analyseperioden har det ikke vært klare tegn til at konjunkturimpulser via varemarkedene har vært motvirket av impulser via rentemarkedene, slik en kunne ha håpet, i den grad rentene i utlandet brukes til å motvirke svingninger i produktmarkedene. Det er riktignok slik at konjunkturimpulsene via internasjonale realrenter og internasjonale priser i viss grad har motvirket hverandre, men denne effekten mer enn oppheves når vi trekker inn også bidragene fra internasjonal markedsvekst (og spesielle forhold som har påvirket valuta- og renteutviklingen i Norge). Dette kan skyldes at renteimpulsene ute rent faktisk kommer i etterkant av konjunktursvingningene (forsinkelser i implementeringen og transmisjonen gjør at pengepolitikken ikke virker motsyklisk), det kan skyldes ulike etterslep i gjennomslaget av disse impulsene i norsk økonomi, og – ikke minst – det kan skyldes at konjunkturimpulsene via de internasjonale produkt- og rentemarkedene rent faktisk ikke stammer fra samme økonomiske området: Som følge av at Norge fom. oktober 1990 har valgt å formulere valutakursmålet i forhold til ecu/euro, påvirkes norske renter i første rekke av rentene i ecu/euro-området, mens volum- og prisindikatorene for produktmarkedene reflekterer et bredere, handelsveid sett med land, hvor blant annet utviklingen i Sverige, Storbritannia og USA er viktig.

Bidrag fra oljepriser og -investeringer

De beregnede bidragene fra oljepriser og -investeringer i tabell 11.6 følger i stor grad utviklingen i oljeinvesteringene. Oljepriser og -investeringer bidro til å forsterke konjunkturutslagene i åtte av de elleve årene i perioden. For perioden under ett bidro dette til å øke det absolutte konjunkturavviket for BNP Fastlands-Norge med 0,30 prosentpoeng i gjennomsnitt. Bidragene var positive, men avtakende i slutten av konjunkturnedgangen tidlig på 1990-tallet, og positive og tiltakende helt mot slutten av den påfølgende oppgangen. Fasediagrammet i figur 11.10c indikerer at bidragene gjennomgående forsterket konjunkturutslagene, både på nivå- og vekstform, både i begynnelsen og slutten av analyseperioden.

Bidragene fra oljeprisene er nesten neglisjérbare i forhold til bidragene fra oljeinvesteringene (eller de andre bidragene som er vist i tabellene for den saks skyld). Av dette kunne en komme til å slutte at svingninger i oljeprisene spiller liten rolle for konjunkturforløpet i norsk økonomi. Men det er viktig å huske at KVARTS-modellen ikke inneholder koblinger mellom oljepriser og oljeinvesteringer. Modellen tar heller ikke hensyn til eventuelle koblinger mellom statens oljeinntekter og konjunkturimpulsene fra finanspolitikken.

Selv om svingningene i oljeinvesteringene opplagt også må skyldes andre ting enn svingninger i oljeprisene, synes det rimelig å tro at en del av virkningene av konjunkturimpulsene fra oljeprisene i vår beregning er fanget opp i bidragene fra oljeinvesteringene. Bidragene fra oljepriser og oljeinvesteringer er negativt korrelert (-0,59). Dette er hva en skulle vente hvis impulsene i oljepriser og investeringer er positivt korrelert, siden økte oljepriser gjennomgående virker kontraktivt på økonomien, mens økte oljeinvesteringer virker ekspansivt. I perioden har riktignok samtidig korrelasjon mellom konjunkturimpulsene i oljepriser og -investeringer vært negativ, men korrelasjonen er sterkt positiv når man sammenligner oljeinvesteringene med oljeprisene åtte kvartaler tidligere. Det at konjunkturbidragene likevel er negativt korrelerte, kan skyldes at konjunkturimpulsene fra oljeinvesteringene trenger kortere tid på å bre seg i økonomien, enn konjunkturimpulsene fra oljeprisene (jf. at det tar et par år før den kontraktive effekten av høyere oljepriser setter inn): Først stiger oljeprisene, deretter oljeinvesteringene, men de negative effektene av økte oljepriser kommer samtidig med de positive effektene av økte oljeinvesteringer.

Bidragene fra oljepriser og oljeinvesteringer er negativt korrelert (-0,59). Dette er hva en skulle vente hvis impulsene i oljepriser og investeringer er positivt korrelert, siden økte oljepriser gjennomgående virker kontraktivt på økonomien, mens økte oljeinvesteringer virker ekspansivt. I perioden har riktignok samtidig korrelasjon mellom konjunkturimpulsene i oljepriser og -investeringer vært negativ, men korrelasjonen er sterkt positiv når man sammenligner oljeinvesteringene med oljeprisene åtte kvartaler tidligere. Det at konjunkturbidragene likevel er negativt korrelerte, kan skyldes at konjunkturimpulsene fra oljeinvesteringene trenger kortere tid på å bre seg i økonomien, enn konjunkturimpulsene fra oljeprisene (jf. at det tar et par år før den kontraktive effekten av høyere oljepriser setter inn): Først stiger oljeprisene, deretter oljeinvesteringene, men de negative effektene av økte oljepriser kommer samtidig med de positive effektene av økte oljeinvesteringer.

Som nevnt, har vi ovenfor forutsatt at internasjonale priser ikke endres som følge av endringer i oljeprisene, noe som ville trekke i kontraktiv retning på kort sikt. Det skal på den annen side ikke særlig sterke positive virkninger fra oljepriser til oljeinvesteringer til for at det samlede bidraget fra økte oljepriser skal bli klart positivt på lengre sikt. Positive virkninger via finanspolitikken kan forsterke dette ytterligere. [340] Vi kommer tilbake til dette mot slutten av artikkelen.

Bidrag fra finanspolitikken

I motsetning til første halvdel av 1980-tallet, da det syntes å være en bevisst politikk at finanspolitikken ikke skulle brukes til stabiliseringsformål (se Cappelen, Johansen og Moum, 1993), og da finanspolitikken i perioder kom til å fungere medsyklisk, har intensjonen siden 1986 vært at finanspolitikken skulle brukes til å dempe konjunkturutslagene i økonomien. Gjennom innstillingen fra Sysselsettingsutvalget (NOU, 1992) ble dette en av bærebjelkene i det såkalte Solidaritetsalternativet. Målt med Finansdepartementets budsjettindikator (den årlige endring i olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd regnet som prosent av BNP for Fastlands-Norge) oppfylte politikken i stor grad dette, finanspolitikken var ekspansiv i årene 1989–93, og kontraktiv i årene 1994–99.

Budsjettindikatoren har imidlertid noen svakheter som mål på virkningene av politikken. For det første tar den ikke hensyn til at ulike deler av budsjettet virker i ulik grad inn på norsk økonomi. For det andre viser den bare virkninger av vedtak som henregnes til statsforvaltningen, mens vedtak som bare får betydning for kommuneforvaltningen eller statlig eide aksjeselskaper ikke regnes med. For det tredje viser den impuls, og ikke virkning, dvs. at indikatoren overser at det tar tid før de fulle virkningene av politikken slår ut, og at de ulike politikkelementene virker med ulik hastighet. For det fjerde må man ta hensyn til at den er på endringsform, det betyr at politikken i nivåforstand kan være kontraktiv selv om budsjettet er lagt om i ekspansiv (eller mer presist: mindre kontraktiv) retning. Nå vil dette være helt greit om en ønsker å vurdere impulsene til konjunktursvingningene på vekstform. Men som vi har argumentert for tidligere, kan det være særlig nivået på konjunkturavviket som har makroøkonomiske virkninger, snarere enn veksttakten i seg selv.

Tabell 11.6 viser således at til tross for at politikken ble lagt om i mindre kontraktiv retning i 1989 og 1990, bidro finanspolitikken fortsatt sterkt negativt til konjunkturavviket for BNP for Fastlands-Norge, og bidro dermed til å forsterke lavkonjunkturen. Det var først og fremst kjøp av varer og tjenester som bidro negativt. Først i 1991 var politikken lagt så mye om i ekspansiv retning at konjunkturbidraget ble positivt. Deretter bidro finanspolitikken ekspansivt til norsk økonomi gjennom resten av analyseperioden. Kjøp av varer og tjenester (inkl. 6-årsreformen og Gardermoen) ga ekspansive bidrag fra 1992 og utover, mens skatter, avgifter og overføringer bidro ekspansivt i årene 1991–97. Siden den siste delen av perioden var preget av høykonjunktur,

340. Ved å bruke en såkalt strukturell VAR-modell, fant Bjørnland (2000 b) at økte oljepriser kun bidro negativt til BNP en kort periode, men positivt (men ikke nødvendigvis signifikant) på lengre sikt.

var det dermed bare i årene 1991–96 at finanspolitikken bidro til å redusere konjunkturavviket for BNP Fastlands-Norge, mens den bidro til å forsterke avviket i årene 1989–90 og 1997–99. Det betyr at i fem av elleve år bidro finanspolitikken medsyklisk til konjunkturavviket.

Ser vi på endringen i konjunkturbidraget, framstår politikken som noe mer motsyklisk, for såvidt i tråd med budsjettindikatoren, som også er på endringsform. Bidraget fra finanspolitikken til veksten i norsk økonomi tiltok i perioden 1991–94, mens økonomien fortsatt var dypt inne i lavkonjunkturen og konjunkturoppgangen som satte inn i 1993, bare var inne i sin begynnende fase. Bidraget svekket seg i 1995–96, dvs. at finanspolitikken bidro til å dempe veksten, da konjunkturoppgangen førte økonomien over fra lavkonjunktur til høykonjunktur. Men deretter styrket bidraget seg i høykonjunkturåret 1997, for så å falle noe tilbake i 1998 og 1999. Et samlet bilde på virkningene av finanspolitikken på konjunkturavviket for BNP Fastlands-Norge på både vekst- og nivåform, får vi av fasediagrammet i figur 11.10e.

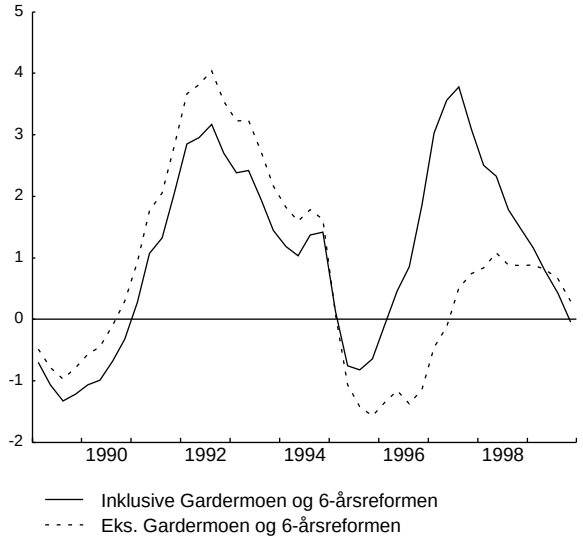
Trass i fem år med medsyklisk politikk, førte de klare motsykliske bidragene i årene 1991–96 til at finanspolitikken bidro til å dempe den gjennomsnittlige absoluttverdien av konjunkturavvikene for perioden som helhet, om enn bare svakt (-0,17 prosentpoeng). Av tabell 11.6 fremgår det at de motsykliske bidragene særlig skyldes periodene med ekspansiv finanspolitikk, noe som har medført at konjunkturavvikene i gjennomsnitt for perioden ble økt med 0,67 prosentpoeng som følge av bidragene fra finanspolitikken. (I figuren 11.10e framgår det ved at den faktiske konjunkturbanen gjennomgående er forskjøvet mot høyre, sett i forhold til den kontrafaktiske banen. Det er ingen tilsvarende synlig forskyvning av konjunkturbanen vertikalt i diagrammet, idet det over perioden kun var en årlig mervekst på 0,05 prosent.)

Selv om det i ettertid kan hevdes at politikken burde vært lagt om i mer ekspansiv retning på et tidligere tidspunkt (f.eks. slik at en hadde fått mer ekspansive bidrag allerede i 1989–90, noe som ville krevd en omlegging av politikken allerede i 1988), er det vanskelig å være svært kritisk til at finanspolitikken ikke ble omstilt raskere. Det tar som nevnt tid å få fram informasjon om konjunkturutviklingen, det tar tid å få utformet og implementert politikken, og det tar tid før den implementerte politikken virker inn på økonomien. Alt i alt bør derfor motkonjunkturpolitikken tidlig på 1990-tallet karakteriseres som forholdsvis vellykket, det gjelder i alle fall for perioden 1991–96. De motsykliske bidragene var særlig sterke (rundt 1 prosent) i 1992–94, dvs. fra slutten av tilbakeslaget og gjennom innhentingen. Dette selvsagt ikke helt tilfeldig, idet den ekspansive motkonjunkturpolitikken nettopp bidro til å snu nedgangen til oppgang, et omslag som ellers ville ha kommet noe senere.

Det er interessant å sammenholde dette med årene med de sterkeste medsykliske bidragene i 1997–98 (rundt 1 prosentpoeng økt konjunkturavvik), som særlig kom i slutten av opphetingsfasen, dvs. i diametralt motsatte fase av sykelen i forhold til årene 1991–92. Her kunne en i utgangspunktet ventet at mulighetene for en motsyklisk tilstramming burde være like gode som mulighetene for den motsykliske ekspansjonen som ble gjennomført tidlig på 1990-tallet.

Det medsykliske preget er særlig sterkt for 1997. Det var det femte året på rad med konjunkturoppgang, men det var bare det andre året med høykonjunktur. Til sammenligning var 1991 (det året de finanspolitiske bidragene ble motsykliske) det fjerde året med konjunkturnedgang og det tredje med lavkonjunktur. Det kan også være relevant at 1996 var et år med en jevnt over balansert situasjon i norsk økonomi, der BNP for Fastlands-Norge lå nær trenden, både på nivå- og vekstform. Politikken kan altså ha vært basert på en forutsetning om at økonomien nå var inne i en balansert bane, men uten en tilstrekkelig forståelse av at underliggende dynamikk sammen med endringer i politikken kunne bringe økonomien ut av denne balanserte banen. Det kan også ha spilt inn at den økonomiske handlefriheten syntes stor, idet oljeprisen en periode rundt årsskiftet 1996/97 lå over 20 dollar per fat for første gang siden Golf-krigen i 1990/91. Det er også verdt å merke seg at 1997 var preget av såpass uenighet om budsjettpolitikken at det endte med regjeringsskifte etter Stortingsvalget samme høst.

Endelig er det naturlig å peke på de svakheter vi tidligere har omtalt ved budsjettindikatoren, som bidrar til at denne indikatoren ikke gir et dekkende bilde av den samlede effekten av alle offentlige utgiftsvedtak i denne perioden. Poenget er søkt belyst i figur 11.11. Den viser trendavviket (altså konjunkturimpulsen) for offentlig konsum og investeringer når man som i den finanspolitiske indikatoren holder investeringene til 6-årsreformen og Gardermoen utenfor (stiplet linje), og når man inkluderer investeringsutgiftene til Gardermoen og 6-årsreformen som del av finanspolitikken (heltrukken linje). Vi ser at de to indikatorene gir en dramatisk ulik beskrivelse av ekspansiviteten i politikken. Regner vi Gardermoen og 6-årsreformen som del av finanspolitikken, bidro utgiftsiden i 1996–97 mer ekspansivt enn under motkonjunkturpolitikken tidlig på 1990-tallet. På denne bakgrunn kan stilles spørsmål ved om ikke 6-årsreformen og Gardermo-utbyggingen burde vært behandlet på en annen måte i den finanspolitiske indikatoren, eventuelt at en supplerte denne indikatoren med beregninger som viste den samlede effekten av de ulike finanspolitiske tiltakene. Det er uheldig dersom organiseringen av omfattende offentlige reformer og store offentlige utbyggingsprosjekter medfører at de rent budsjetteknisk unndras de samlede finanspolitiske prioriteringene og ikke inngår i den finanspolitiske indikatoren.



Figur 11.11 Konjunkturavvik i offentlig konsum og investeringer, regnet med og uten Gardermoen og 6-årsreformen. I prosent av beregnet trend

Selv om en den finanspolitiske indikatoren kan ha bidratt til å gi et noe skjevt inntrykk av konjunkturimpulsene fra finanspolitikken (i vid forstand) på 1990-tallet, er det interessant at finanspolitikken har fungert medsyklisk i slutten av alle konjunkturoppsving (dvs. i opphetingsfasen) etter at forventningene om oljeinntektene skikkelig grep oss i 1976. I følge Bowitz og Hove (1996) ga finanspolitikken således ekspansive bidrag til økonomien i opphetingsfasen både i 1976, 1979 og 1985. Samtidig ga finanspolitikken motsykliske bidrag mot slutten av alle de etterfølgende lavkonjunkturene – dvs. i innhentingsfasen. For de to øvrige fasene, avkjølings- og tilbakeslagsfasen, er bildet noe blandet, men en tendens (2 mot 1) til medsyklisk politikk i avkjølingsfasen, og motsyklisk politikk i kontraksjonsfasen. En mulig konklusjon er at en i norsk politikk evner å føre motkonjunkturpolitikk, særlig under (slutten av) lavkonjunkturen, men aldri når det går unna som verst i konjunkturoppgangen. Da må sluselukene åpnes, muligens for at ikke slusene selv skal bli tatt av «straumen».

En viktig forutsetning for å hevde at årene 1997–99 var år med medkonjunkturpolitikk er at trenden på slutten av perioden er riktig anslått. Denne trenden avhenger av de prognosene seriene er forlenget med. Disse prognosene forutsetter en vekst i offentlige utgifter på 2 prosent per år, vesentlig svakere enn det vi har sett for årene 1997–99, uendret skatte- og avgiftssystem og kun prisjusteringer av overføringssatser. Om finanspolitikken i årene framover skulle bli vesentlig mer ekspansiv, vil politikken i årene forut – per definisjon – i ettertid framstå som mindre ekspansiv, konjunkturmessig sett.

Bidrag fra lagerinvesteringer mv.

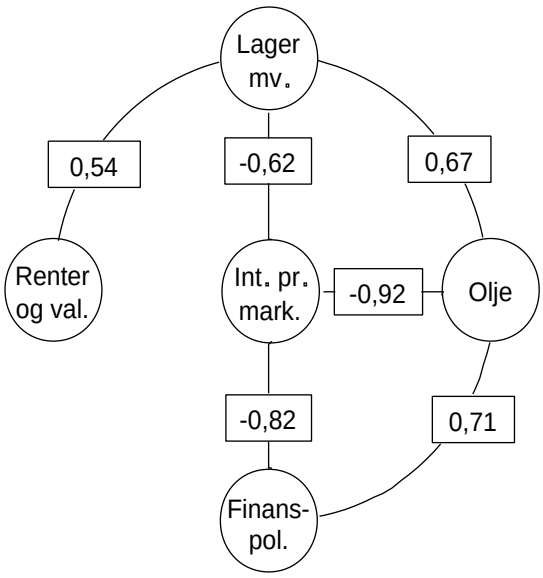
Lagerinvesteringer mv. ga gjennomgående det sterkeste bidraget til absolutt konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge, med et gjennomsnitt på 0,71 prosentpoeng for hele perioden under ett. Dette skyldes store medsykliske

bidrag i åtte av de elleve årene. På endringsform blir de medsykliske bidragene mindre markerte, men fasediagrammet i figur 5.3d etterlater ingen tvil om at lagerinvesteringer mv. må sies å ha bidratt betydelig til å forsterke konjunkturutslagene i norsk økonomi.

Bidragene fra lagerinvesteringer viser en meget sterk samvariasjon med de faktiske konjunkturavvikene (korrelasjonskoeffisient på 0,9). En slik positiv sammenheng mellom lagerinvesteringer og samlet produksjon var hva man hadde i KVARTS-modellen tidligere, før de nevnte dataproblemene førte til at en ikke klarte å reestimere relasjonene. Et forsøk på å etablere relasjoner der lager fungerer som buffer ved endringer i etterspørselen, førte heller ikke fram, jf. Johansen (1994). Vi kommer mer utfyllende tilbake til bidragene fra lagerinvesteringene nedenfor.

Samspill mellom de ulike konjunkturimpulsene?

Et interessant spørsmål er om det har vært tendens til at de ulike konjunkturimpulsene har bidratt til å forsterke eller motvirke hverandre. For å undersøke dette har vi sett på korrelasjonen mellom hvert av de ulike skiftene. For de seks hovedgruppene vi har konsentrert oss om i denne artikkelen, får vi femten korrelasjonskoeffisienter. Av disse har seks en absoluttverdi på 0,5 eller større, de er markert med forbindelseslinjer i figur 11.12. De ni korrelasjonene som ikke er markert i figuren, har absoluttverdi på 0,4 eller mindre.



Figur 11.12 Korrelasjon mellom konjunkturbidrag 1989–99 med koeffisienter større enn 0,5 i tallverdi

De fem sterkeste korrelasjonene er mellom konjunkturbidragene fra internasjonale produktmarkeder, oljepris og -investeringer, finanspolitikk og lagerinvesteringer mv., der alle korrelasjonene som knytter an til de internasjonale produktmarkedene er negative, mens korrelasjonene mellom de øvrige er positive. Den sjette er mellom lagerinvesteringer mv. og renter og valuta.

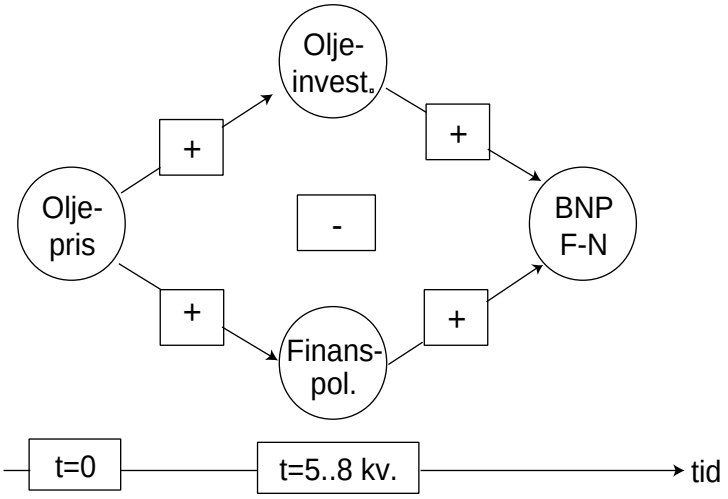
Sterkest er samvariasjonen mellom konjunkturbidragene fra internasjonale produktmarkeder og oljepris og -investeringer (-0,92). Selv om disse konjunkturimpulsene i utgangspunktet i svært stor grad har virket mot hverandre, har bidragene fra oljepris og -investeringer gjennomgående vært større i tallverdi enn bidragene fra internasjonale produktmarkeder, slik at oljebidragene har dominert over produktmarkedsbidragene. Mens markedsbidragene har vært negativt korrelert med den faktiske konjunkturutviklingen, har oljebidragene vært positivt korrelert. Med tanke på at konjunkturimpulser fra internasjonale produktmarkeder tradisjonelt har vært hovedårsaken til konjunktursvingninger i norsk økonomi, må vi altså slutte – i det minste for 1990-tallet – at oljen har snudd dette bildet: Ikke bare motvirket oljeinvesteringene de internasjonale markedsimpulsene, de mer enn motvirket, og bidro dermed til at norsk økonomi kom i motfase med bidragene fra internasjonale produktmarkeder.

Også den nest sterkeste samvariasjonen, mellom internasjonale produktmarkeder og finanspolitikken, er negativ (-0,82). Analysen foran viste at begge impulsene gjennomgående bidro motsyklisk, men med medsykliske bidrag i enkelte år. Grunnen til at samvariasjonen likevel er negativ kan være at de med unntak av 1997 aldri var medsykliske samtidig.

Den tredje sterkeste samvariasjonen er positiv, mellom oljepris og -investeringer og finanspolitikken (0,71). Den høye positive korrelasjonen skyldes først og fremst oljeinvesteringene; mellom oljepris og finanspolitikk er det bare en svak negativ korrelasjon . Det er vanskelig å gi en økonomisk begrunnelse for en positiv sammenheng mellom finanspolitikk og oljeinvesteringer. Trekker vi inn en mulig sammenheng mellom oljepris og -investeringer (jf. ovenfor) og mellom oljepris og finanspolitikk, kan vi imidlertid tenke oss en sammenheng. I analyseperioden har det riktig nok vært en svakt negativ samtidig samvariasjon mellom konjunkturimpulsene fra oljepris og offentlig konsum/investeringer. Men det har vært en klar positiv samvariasjon mellom oljepris og offentlig investeringer og konsum 5 – 7 kvartaler senere. Som vi påpekte i foran, tar det et par år før de kontraktive virkningene av oljeprisene slår igjennom, mens økte offentlige utgifter til kjøp av varer og tjenester – på samme måte som oljeinvesteringene – raskere slår ut i positive konjunkturbidrag. Det kan være dette som i beregningene slår ut som en svakt negativ samvariasjon mellom bidragene fra oljepriser og finanspolitikk. Det er i så fall rimelig å anta at den positive samvariasjonen mellom bidragene fra finanspolitikken og oljeinvesteringene i virkeligheten skyldes at begge disse variablene er positivt korrelert med oljeprisen et par år tidligere, og at det egentlig er virkningene av konjunktursvingningene i oljeprisene vi her fanger opp. En slik modell er skissert i figur 11.13

Den fjerde sterkeste samvariasjonen er mellom bidragene fra oljepriser og -investeringer og lagerinvesteringer mv. (0,67). Mer detaljert materiale tyder på at dette skyldes høy samvariasjon mellom bidragene fra oljeinvesteringene og bidragene fra endringene i lager av bensin, fyringsolje og særlig verkstedprodukter, skip og andre industriprodukter. En samvariasjon kan være tilfeldig, men en positiv sammenheng mellom disse variablene kan også tenkes å ha en økonomisk begrunnelse (mange komponenter til oljeanlegg mv. under arbeid og økt produksjonskapasitet og dermed lager av olje i perioder oljein-

vesteringene er høye). Om slike sammenhenger hadde vært innarbeidet i modellen, ville impulsene fra oljeinvesteringene ha bidratt mer til konjunkturutslagene i BNP for Fastlands-Norge, enn det våre beregninger viser.



Figur 11.13 En mulig modell for konjunktursammenhengen mellom oljepriser, -investeringer og finanspolitikk

Den femte sterkeste samvariasjonen er mellom bidragene fra lagerinvesteringer og internasjonale produktmarkeder (-0,62). Negativ korrelasjon betyr at økt etterspørsel og høyere priser på våre eksportmarkeder (som bidrar til å øke norsk produksjon, enten direkte eller indirekte, pga. bedre konkurranseevne for norske bedrifter) går sammen med redusert lageroppbygging (som bidrar negativt til norsk produksjon). Hvis sammenhengen skal gis en økonomisk forklaring, må den være at lager fungerer som en buffer for økt etterspørsel rettet mot norske produkter. En slik modell fikk som tidligere nevnt liten eller ingen støtte i data (Johansen, 1994), men det kan skyldes lageradferden er ulik for produksjon rettet mot eksport- og hjemmemarkedet. I Wettergreen (1978) gis det således en beskrivelse av et normalt lagerforløp for den konjunkturfølsomme eksportindustrien som nettopp svarer til buffertypen: Norsk eksport av slike varer reagerer tidlig i en internasjonal oppgang, idet de utenlandske kundene ønsker å fylle opp sine innsatsvarelagre når konjunkturoppgangen setter inn. I denne fasen trekker de norske bedriftene på sine ferdigvarelagre, som de har bygd opp under den forutgående konjunkturnedgangen. (Midt på 1970-tallet ble det endog gitt støtte til lageroppbygging for de norske bedriftene). Hvis en slik sammenheng hadde vært innarbeidet i modellen, ville antakelig impulser fra internasjonale produktmarkeder bidratt mindre til konjunkturutslagene i BNP for Fastlands-Norge, enn det våre beregninger viser.

Den sjette sterkeste samvariasjonen er mellom bidragene fra lagerinvesteringer mv. og renter og valuta (0,54). Korrelasjonen er særlig sterk (0,7) med bidraget internasjonale realrenter alene. En positiv samvariasjon er hva en skulle vente om rentene påvirker lagerinvesteringene direkte. På den annen

side trenger ikke en slik korrelasjon å være uttrykk for noen årsakssammenheng. Bidragene fra internasjonale realrenter og lagerinvesteringene er hver for seg sterkt korrelert med konjunkturavviket for BNP Fastlands-Norge, noe den høye korrelasjonen mellom disse to skiftene kan være en ren refleks av.

Alt i alt innebærer momentene ovenfor, at om en tenker seg en mer omfattende modell enn den som er brukt i denne analysen, der oljeprisene evt. har positive virkninger på oljepriser og finanspolitikk med et par års etterslep og der det tas hensyn til virkningene av endringer i oljeinvesteringene og internasjonale produktmarkeder på lagerinvesteringene, så vil en vesentlig del av de beregnede konjunkturbidragene flyttes bort fra eksogene oljeinvesterings-, lager- og finanspolitikk-impulser, [341] og til betydelig økte bidrag fra oljeprisene og noe redusert bidrag fra internasjonale produktmarkeder (som dermed trolig ville virket mindre motsyklisk).

Bidrag fra feilledd – bidrag forklart ved det som per definisjon ikke kan forklares

Selv om feilleddene hver for seg ikke burde bidra systematisk til konjunkturforløpet, viser beregningene store bidrag når de får virke sammen i en dynamisk simulering. Dette tyder på at det kan være konjunkturmekanismer som ikke fanges opp av enkeltrelasjonene i modellen. Vi har foran pekt på muligheten av at dereguleringene hadde mer omfattende virkninger på norsk økonomi enn det en har funnet grunnlag for å bygge inn i modellrelasjonene, men det kan også være effekter av andre utelatte forklaringsvariable. Når slike overveielser gjøres, undersøker en vanligvis om en må forkaste hypotesen om at bidraget fra forklaringsvariabelen til den aktuelle relasjonen er null. Det er altså strenge krav til forklaringsvariable som skal komme med i relasjonene. Dette kan imidlertid føre til at en utelukker variable som i hver enkeltrelasjon bare har svak forklaringskraft, men som likevel kan gi sterke bidrag når alle berørte relasjoner sees under ett. [342]

Bidragene var gjennomgående negative (-0,45), og bidro gjennomgående til å forsterke de absolutte konjunkturavvikene (0,47). Figur 11.10f viser at de bidro til å forsterke konjunkturutslagene, både på nivå og vekstform, i årene 1990–94, samt i 1997. De bidro derimot til å redusere utslagene i 1998.

Samlet forklart bidrag – og uforklart

I tillegg til hver enkelt, partielle beregning, har vi beregnet det samlede bidraget fra alle impulsene nevnt ovenfor. Tabell 11.4 viser at vi med dette klarer å forklare 1 prosentpoeng av det faktiske, gjennomsnittlige absolutte konjunkturavviket på vel 2 prosent. Dette virker muligens ikke så imponerende, men fasediagrammet for denne beregningen viser at om alle de analy-

341. Hvis man først begynner å «forklare» deler av finanspolitikken, må det selvsagt skje innenfor en ramme hvor også andre faktorer som bestemmer det finanspolitiske opplegget trekkes inn. Da er vi langt unna det som har vært siktemålet med norske makroøkonomiske modeller, og over i det Ragnar Frisch kalte en «on-looker approach». For den som skal lage prognoser for den økonomiske utviklingen kan imidlertid slik kunnskap være viktig.

342. Det finnes metoder for å tallfeste og teste relasjoner som tar hensyn til dette, men de er så krevende at de kun brukes ved konstruksjon av vesentlig mindre modeller enn KVARTS.

serte variablene hadde fulgt sin trendmessige utvikling, ville konjunkturutslagene i BNP Fastlands-Norge ha blitt vesentlig mindre, jf. figur 11.14. Både lavkonjunkturen først i perioden og høykonjunkturen på slutten av perioden ville vært vesentlig mer dempet.

Den stiplede kurven i figur 11.14 oppsummerer de konjunkturutslagene – på nivå- og vekstform, og sett i forhold til trenden i faktisk BNP Fastlands-Norge – som vi ikke er i stand til å forklare ved hjelp av våre beregninger. De skyldes ikke de «ordentlige» konjunkturimpulsene vi har studert, og de skyldes ikke feilleddene (at modellen per definisjon ikke kan forklare dem). De kan skyldes gjenværende variable som vi ikke har studert, men vi har tatt med alle de vi i utgangspunktet mente å kunne vente vesentlige bidrag fra. Da står vi igjen med bidragene som skyldes impulser fra før modellberegningene starter i 1989. [343]

Vi ser at disse bidragene ligger klart til venstre i diagrammet for alle årene i analyseperioden. Dette er nettopp hva vil ville vente på bakgrunn av den spesielt sterke konjunkturnedgangen som satte inn gjennom 1988. De negative, dynamiske faktorene som var i sving ved utgangen av 1988 var nær sagt utallige: Oljeprisen hadde falt kraftig, realrentene etter skatt steg og gjeldsgraden i privat sektor var høy, det var overkapasitet i mange næringer, boligprisene hadde klappet sammen, finanspolitikken hadde begynt å gi sterke negative bidrag og inntektsreguleringsloven var innført, bare for å nevne noen. Om våre beregninger hadde startet i et tidligere år (f.eks. i 1973 som det tidligere refererte prosjektet) kunne disse hendelsene – og ettervirkningene av dem – vært forklart ved samme type impulser som de vi har studert for perioden 1989–99 (i tillegg, selvsagt, til impulsene fra dereguleringene på 1980-tallet, som også inngår som forklaringsvariable i modellen).

6 Konklusjoner

Fram til tidlig på 1980-tallet var konjunkturutviklingen i Norge styrt av utviklingen internasjonalt, med et visst tidsetterslep. Konjunkturutslagene var gjennomgående relativt små, og de var mindre i Norge enn i mange andre land.

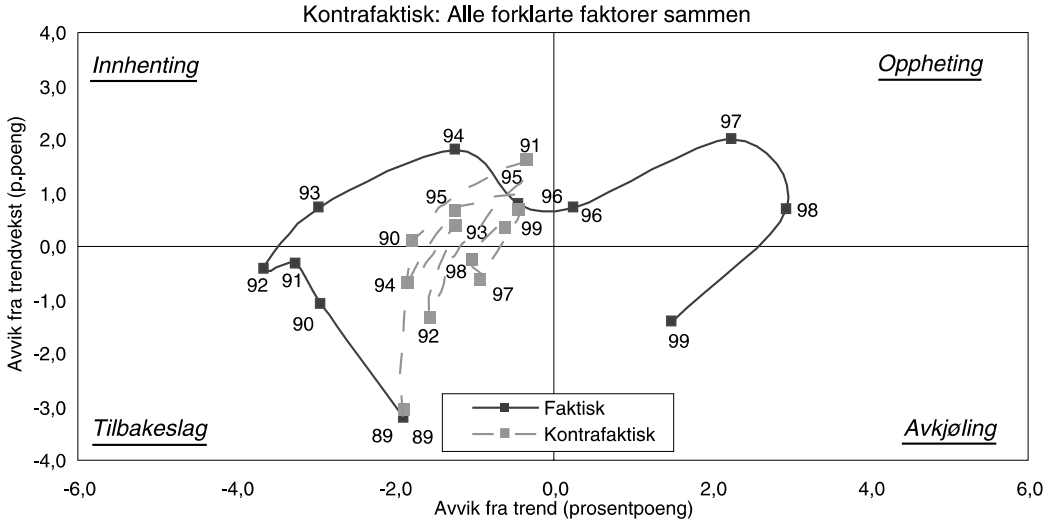
Fra første halvdel av 1980-tallet og fram til i dag er dette markert endret. Konjunkturutslagene er blitt vesentlig sterkere, og innenlandske faktorer har overtatt som de viktigste drivkreftene i konjunkturutviklingen. Utviklingen i internasjonal økonomi har gjennomgående bidratt til å dempe konjunkturutslagene noe.

Dereguleringene som ble gjennomført på mange områder i norsk økonomi midt på 1980-tallet er nok den enkeltfaktor som har preget konjunkturutviklingen sterkest, og dette har hatt sterke ettervirkninger langt ut på

343. De variasjonene i avvik fra trendvekst som vi sitter igjen med, synes å vise svært liten systematikk, utover en uklar tendens til at positive vekstavvik ett år motsvares av negative avvik neste år, og motsatt, altså en slags hvit støy. Dette kan peke mot en mulig kilde til uforklarte avvik som vi ikke har fokusert på ovenfor: målefeil i dataene. Riktignok har vi forsøkt å fjerne slike tilfeldige utslag i dataene ved å glatte kvartalstallene med et fem kvartalers glidende gjennomsnitt, men siden mye av informasjonen bak f.eks. nasjonalregnskapet er årlig, kan vi ikke se bort fra tilfeldige variasjoner mellom år.

1990-tallet. Utviklingen i oljeinvesteringene har også bidratt til å forsterke konjunkturutslagene.

På 1990-tallet har rente- og valutakursutviklingen til en viss grad også bidratt til å forsterke konjunkturutslagene, men bildet her er ikke så entydig.



Figur 11.14 Konjunkturfaser – faktisk og kontraktfaktisk forløp – alle bidrag samlet

Finanspolitikken har på 1990-tallet gjennomgående bidratt å dempe konjunkturutslagene i norsk økonomi, men ikke så sterkt som man kanskje kunne forvente. Dette skyldes bl.a. at Gardermo-utbyggingen og 6-årsreformen gjorde at finanspolitikken samlet ikke har virket særlig innstrammende på siste del av 1990-tallet.

Det er vanskelig å ha noen sikker oppfatning om hvorfor konjunkturutslagene er blitt så mye sterkere på 1980- og 1990-tallet enn tidligere. En årsak er nok at flere markeder er deregulert, og at multiplikatoreffektene av ulike former for sjokk som økonomien blir utsatt for, har økt. En annen årsak er virkningene som oljesektoren har på norsk økonomi. I den økonomiske politikken har en i stor grad klart å forhindre at svingninger i oljeinntektene har slått ut i mer eller mindre ekspansive offentlige budsjetter. Derimot har en ikke på tilsvarende måte klart å forhindre de store svingningene i oljeinvesteringene. Dermed har anstrengelsene for å øke norske bedrifters andel av investeringene ført til økt konjunkturutsatthet for norske bedrifter.

Når det gjelder utviklingen framover, er det også her vanskelig å ha noen sikker oppfatning. Betydningen av oljevirksomheten, direkte gjennom investeringene i sektoren og indirekte gjennom offentlige budsjetter, er så stor at en må regne med at dette vil ha stor innvirkning på konjunkturutviklingen også fremover. Men etter hvert som oljevirksomheten gradvis går over i en «høstingsfase» kan dette i noen grad endres. På lang sikt skal den relative betydning av oljerelatert virksomhet synke. En kunne i så fall forvente at norsk økonomi vil vende tilbake til et konjunkturmønster hvor den internasjonale utviklingen har større betydning, slik situasjonen var fram til midt på 1970-tal-

let, og at særnorske forhold skulle få mindre betydning. På den annen side vil det nye mønsteret neppe være lik det gamle, fordi andre konkurranseutsatte næringer enn råvaresektorene vil få økt betydning, og fordi åpningen av internasjonale kapitalmarkeder høyst sannsynlig har endret konjunkturmønsteret internasjonalt og måten impulsene når norsk økonomi på.

Referanser

Bjørnland, H. (2000 a): «Detrending Methods and Stylized Facts of Business Cycles in Norway – An International Comparison». Under publisering i *Empirical Economics* .

Bjørnland, H. (2000 b): «The Dynamic Effects of Aggregate Demand, Supply and Oil Price Shocks – A Comparative Study». Under publisering i *Manchester School* (september).

Bowitz, E. og S.I. Hove (1996): Business cycles and fiscal policy: Norway 1973–93. Discussion Papers No. 178, Statistisk sentralbyrå.

Cappelen, Å., P.R. Johansen og K. Moum (1993): «Nasjonalbudsjettet som styringsinstrument og ideologisk tumleplass». I B.E. Rasch (red): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring, Universitetsforlaget* .

Eika, T. og P.R. Johansen (1991): «Virkninger av inntektsreguleringslovene 1988–90», *Rapporter* 91/6, Statistisk sentralbyrå.

Eika, T. og K.A. Magnussen (2000): «Did Norway gain from the 1979–1985 oil price shock?» *Economic Modelling* , Vol. 17, s. 107–137.

Frøyland, E. og R. Nymoen (2000): «Produksjonsgapet i norsk økonomi – ulike metoder, samme svar?», *Penger og kreditt* nr. 1, Norges Bank, s. 22–28.

Hodrick og Prescott (1997): «Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation». Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 29, s. 1–16. Tidligere utgitt som arbeidsnotat, men med ulike referanser i litteraturen (Working Paper eller Discussion Paper nr. 451 fra Carnegie-Mellon University eller Northwestern University, publisert i 1980 eller 1981).

Hove, S.I. og T. Eika (1994): «KVARTS: Modellen bak prognosene». *Økonomiske analyser* 9/94, Statistisk sentralbyrå.

Johansen, T.-A. (1994): «En økonometrisk analyse av lagertilpasningen i norske industrisektorer» Rapporter 94/16, Statistisk sentralbyrå

Johansen, P.R. (1996): «Typiske trekk ved det norske konjunkturmønsteret». Foredrag på Sosialøkonomenes forenings Konjunkturseminar, 5. september 1996.

Norges Bank (2000): Inflasjonsrapport 1/2000, Norges Bank.

NOU (1992): «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene».

Statistisk sentralbyrå (1997): «Kilder til konjunkturbevegelser i norsk økonomi 1973–93». *Økonomiske analyser* 8/97, s. 3–5.

Wettergreen, K. (1978): « *Konjunkturbølger fra utlandet i norsk økonomi* ». Samfunnsøkonomiske studier 36, Statistisk sentralbyrå.